

**STRATEGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN PARTISIPATIF
DI KOTA MAKASSAR
(STUDI KASUS MUSRENBANG KOTA MAKASSAR)**

SKRIPSI

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Untuk mencapai derajat Sarjana S-1**

Program Studi Ilmu Pemerintahan



**OLEH :
DODY PRASETYO PERKASA PUTRA
E121 11 109**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2016**

LEMBAR PENGESAHAN
SKRIPSI

STRATEGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN PARTISIPATIF
DI KOTA MAKASSAR
(Studi Kasus Musrenbang Kota Makassar)

yang dipersiapkan dan disusun oleh :

DODY PRASETYO PERKASA PUTRA

E121 11 109

Telah dipertahankan di depan panitia ujian skripsi
Pada tanggal 7 Maret 2016 dan dinyatakan telah memenuhi syarat

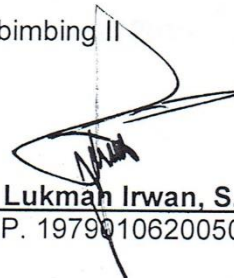
Menyetujui :

Pembimbing I



Dr. Hj. Nurlinah, M.Si
NIP. 196309211987022001

Pembimbing II



Andi Lukman Irwan, S.IP., M.Si
NIP. 197901062005011001

Mengetahui :

Ketua Jurusan Ilmu Politik dan
Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

Dr. H. A. Samsu Alam, M.Si
NIP. 19641231 198903 1 027

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin



Dr. Hj. Nurlinah, M.Si
NIP. 196309211987022001

LEMBARAN PENERIMAAN

SKRIPSI

STRATEGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN PARTISPATIF DI KOTA MAKASSAR

(STUDI KASUS MUSRENBANG KOTA MAKASSAR)

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

DODY PRASETYO PERKASA PUTRA

E121 11 109

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian
skripsi pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu

Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, Pada Hari Rabu, Tanggal 15 Maret 2016,

Menyetujui :

PANITIA UJIAN :

Ketua	: Dr. H. Andi Samsu Alam, M.Si	()
Sekretaris	: A. Lukman Irwan, S.IP, M.Si	()
Anggota	: Dr. Hj. Nurlinah, M.Si	()
Anggota	: Andi Murfhi, S.Sos, M.Si	()
Anggota	: Rahmatullah, S.IP M.Si.	()
Pembimbing I	: Dr. Hj. Nurlinah, M.Si	()
Pembimbing II	: A. Lukman Irwan, S.IP, M.Si	()

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya yang telah memberikan nikmat kesehatan dan hikmat kepada penulis sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Penulisan skripsi dengan judul **“Strategi Perencanaan pembangunan Partisipatif di Kota Makassar”** merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi sarjana strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Jurusan Ilmu Politik Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.

Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Nabi Besar Muhammad Saw. Manusia pilihan terbaik dalam peradaban zaman dikarenakan perjuangan beliau membawa panji risalah suci Islam dari zaman jahiliyah menuju zaman yang bertaburkan aroma bunga firdaus. Semoga suri tauladan beliau senantiasa mewarnai dan menafasi segala derap langkah dan aktivitas kita.

Serta selalu doa yang teriring oleh kedua orang tua penulis sehingga penulis bisa seperti ini sampai sekarang, teruntuk Ayahanda tercinta, Nasruddin,S.E yang telah mendidik serta membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang. Dan untuk ibunda tercinta Naharia,S.E yang telah melahirkan dan membesarkan penulis sampai saat ini. Penulis bukanlah apa-apa tanpa

kalian. Semoga Allah senantiasa melimpahkan rahmat dan kesehatan kepada beliau.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun yang berguna untuk penyempurnaan selanjutnya. Penulis telah banyak menerima masukan, bimbingan dan bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan di Jurusan Politik Pemerintahan Prodi Ilmu Pemerintahan Fisip Unhas. Oleh sebab itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S1 Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Andi Alimuddin M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya
3. Dr. H. Andi Samsu Alam, M.Si selaku ketua jurusan Ilmu Politik Pemerintahan dan segenap Dosen pengajar dan staf pegawai di lingkungan FISIP UNHAS khususnya jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan yang pernah memberikan ilmu dan bantuan kepada penulis.
4. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si selaku ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan dan segenap Dosen pengajar dan staf pegawai di lingkungan FISIP UNHAS khususnya Prodi Ilmu Pemerintahan yang pernah memberikan ilmu dan bantuan kepada penulis.

5. Ibu Dr. Hj. Nurlinah, M.Si selaku pembimbing 1 dan bapak Andi Lukman Irwan, M.Si selaku pembimbing 2 yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dari awal proposal hingga skripsi ini selesai.
6. Terima Kasih untuk segala pihak yang terlibat dalam hal ini Pemerintah Kota Makassar, Bappeda Kota Makassar, Dinas PU Kota Makassar, Dinas Sosial Kota Makassar, Disperindag Kota Makassar, Camat dan Lurah, dan para informan serta pihak-pihak yang tidak dapat saya sebutkan semua yang sudah membantu dan memberikan kontribusi kepada penulis selama penyusunan skripsi.
7. Saudara-saudara penulis, Mba Ipu, Mba Intan, Mas Didit yang telah banyak membimbing dan mendidik penulis selama ini, serta untuk Mas Didit yang telah merelakan laptopnya untuk digunakan penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis sangat bangga dan menyayangi kalian.
8. Terimakasih yang tak terhingga untuk Ayahanda dan Ibunda selaku Motivator Hidup penulis, Nasruddin, S.E dan Naharia, S.E yang telah memberikan dukungan moril maupun materiil.
9. Terimakasih untuk sahabat sekaligus pendamping A Meity Idaman yang setia menemani dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.
10. Terimakasih untuk Azizah Puteri Denayu atas sumbangsih waktu, mensupport dan perhatiannya selamaini. Semoga Allah senantiasa membalas segala yang telah kau berikan untuk penulis.
11. Terima Kasih untuk sahabat-sahabat semasa sekolah di SMAN 13 Makassar, dan teristimewa untuk anak-anak IPA 2. Terimakasih

untuk waktu kalian untuk mengukir sedikit cerita dari kebersamaan kita di masa putih abu-abu.

12. Terimakasih untuk orang-orang konyol yang telah lama mengenal penulis. Sahabat yang telah menjadi saudara bagi penulis, Botak “Haryangga Adan”, Nyong “Muhammad FadelZaldy”, Ondan “Try WahyudiFirman”.

13. Terimakasih untuk saudara-saudara seperjuangan Enlightenment 2011, Muh. Nurul Arifin “Kepala Suku”, Andis Rasyid, Assyam Siddiq W.G., M. Nur Fadholul Hijja, Gusti Zulkarnain T., Haryono Ansar, Hugo Itamar, Wismoyo Ade Saputro, Adithia Anbar, Nurul Hilal Bahnar, Adhyatma Pratama, A. Munzir Muin, M. Rijal, Amirullah Umar, Hendry Gunawan, Marwin, Muhammad Amirul Haq, Ahmad Fauzi R, HeriGazali, Noer Gemilang S., Amril Pratama, Arman, Muh. Ade Fatria, Ahmad Syaukani, Dewi Puspita Sari, Dwi Putri Maharani, Nila Tri Agustin, Ayuni Syamsu, Nursamsi Dwi Safitri, Sahriwana Nawir, A. Fadillah Wulandari, Nurul Soleha, Hardiyanti Kadir, Sulfiati Fahri, A. Tenri Wulang, Eka Kurniawati, A. Tenri Ummu, Novitasari Bendatu, A. Nur Mughni, Nadia Indriana T., Zulfiani Mas’ud, Delfawati Nadir, Khairina Almirah Rivai, Indriani Pallawa, Resky Widya Arlini dan Sri Indriani Novi. Terimakasih atas tangis, canda tawa, dan cerita yang telah kalian berikan. Kalian telah menjadi salah satu catatan sejarah hidup bagi Penulis. Penulis beruntung telah dipertemukan dengan Kalian.

Otonomi 2011, TETES DARAH MILITAN

14. Keluargabesar HIMPUNAN MAHASISWA ILMU PEMERINTAHAN

Respublika2006, Renessaince2007, Glasnost 2008, Aufklarung 2009,
Volksgeist2010, Enlightment 2011, Fraternity 2012, Lebensraum 2013,
Fidelitas 2014. Salam MerdekaMilitan!

15. TerimakasihuntukTeman-Teman KKN Gel.90 Kecamatan Sinjai Timur

Kelurahan Samataring terkhusus teman seposko , Irfan Rahman , Faizal
, Surtika ,Sufita , Mamet, Amelcu , Reni.

Akhirnya segala kebaikan yang telahdi berikan kepada penulis dapat menjadi karunia yang tidak terhingga dalam hidupnya. Penulis telah berupaya dengan semaksimal mungkin dalam penyelesaian skripsi ini, namun penulis menyadari masih banyak kelemahan baik dari segi isi maupun tata bahasa, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Sekiranya isi skripsi ini bermanfaat dalam memperkaya khasanah ilmu pendidikan dan juga dapat dijadikan sebagai salah satu sumber referensi bagi peneliti selanjutnya yang berminat meneliti mengenai hal terkait.

SekiandanTerimaKasih.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar,20Mei 2015

Penulis

INTISARI

Dody Prasetyo Perkasa Putra E121 11 109. Strategi Perencanaan Pembangunan Partisipatif Dibimbing oleh Pembimbing I, Dr. Hj. Nurlinah , M.Si. dan Pembimbing II, A. Lukman Irwan, M.Si.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Untuk menjelaskan efektivitas perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar. (2) Untuk menjelaskan strategi perencanaan pembangunan partisipatif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, tipe penelitian adalah deskriptif. Adapun informan penelitian inipihak di SKPD terkait (yang terlibat dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah seperti Bappeda, Dinas PU, Dinas Sosial, Disperindag), Camat, Lurah, Ormas/ LSM, Tokoh Masyarakat, pelaku usaha dan warga masyarakat. Data diperoleh dari hasil wawancara mendalam terhadap informan, observasi dan dokumentasi selama kurang lebih satu bulan di lapangan. Data dianalisis secara deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : (1) Perencanaan partisipatif kurang efektif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar. Dari lima kebijakan/ program pembangunan sektoral yang telah diformulasikan perencanaannya melalui Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, mencakup 76 sub program dan 686 rencana kegiatan, hanya melibatkan masyarakat pada 59 kelurahan dan rata-rata 8 kecamatan.; (2) Strategi perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar adalah : Perda perencanaan partisipatif, Perda pelembagaan Musrenbang, Program pemberdayaan legislator, Program pemberdayaan SDM aparatur birokrasi, Program pemberdayaan SDM kelurahan dan kecamatan, Program pemberdayaan partisipasi dan organisasi, serta pengembangan keswadayaan, Program sosialisasi hasil Musrenbang, Program evaluasi program dan rencana kegiatan, Program pembentukan kelompok penjangkaran aspirasi di setiap ORW/RT/ kelurahan dan kecamatan, Program revitalisasi *Tudang Sipulung* di setiap ORW/RT, kelurahan dan kecamatan, Program pelibatan masyarakat dalam pembahasan hasil Musrenbang di DPRD.

ABSTRACT

This study aims to: (1) Describe the effectiveness of participatory planning in the implementation of local development planning meeting (musrenbang) in Makassar. (2) To explain the participatory planning strategies for development in implementing local development planning meeting (musrenbang) in Makassar.

This study used a qualitative approach , this research is descriptive . The informants of this research in related SKPD parties (involved in the formulation of regional development planning, as Bappeda, Department of Public Works, Department of Social Welfare, Industry and Trade), Sub-district's head, head of village, CSOs / NGOs, community leaders, businesses and citizens. The data obtained from in-depth interviews with informants, observation and documentation for about a month in the field. Data were analyzed descriptively qualitative .

The results showed that: (1) Participatory planning is less effective in the implementation of local development planning meeting (musrenbang) in Makassar. Of the five programs of policy development / sector that have been formulated planning of the city of Makassar musrenbang 2015 and 2015, includes 76 sub-programs and 686 action plans, with the participation of only 59 people in the village and an average 8 districts .; (2) Strategic planning it is participatory in implementing planning forums in Makassar are: regulation of participatory planning, regulation institutionalization musrenbang, programs legislator empowerment, empowerment programs bureaucratic apparatus of human resources, program rooms development of human resources and district participation and organization of a program of empowerment, and the development of self-reliance, program disseminate the results musrenbang, program evaluation programs and action plans, aspiration training program group in all ORW / RT / village and sub-district revitalization program TudangSipulung in each ORW / RT, towns and districts, programs involving the public in the discussion of the results musrenbang in parliament.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
INTISARI	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah.....	12
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Konsep Public Governance	14
2.2 Konsep Strategi dan Implementasi.....	25
2.3 Konsep Perencanaan Pembangunan.....	26
2.4 Konsep Perencanaan Partisipatif	31
2.5 Konsep Partisipasi.....	34

2.6 Strategi Perencanaan partisipatif	37
2.7 Kerangka Konseptual	46
BAB III METODE PENELITIAN	49
3.1 Lokasi Penelitian	49
3.2 Tipe dan Dasar Penelitian	49
3.3 Sampel Sumber Data	49
3.4 Teknik Pengumpulan Data	50
3.5 Analisis Data	51
3.6 Definisi Operasional	51
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	53
4.1.1 Letak Geografi	53
4.1.2 Kependudukan	56
4.1.3 Visi dan Misi Kota Makassar	57
4.1.4 Keadaan Birokrasi	58
4.2 Efektifitas Perencanaan Partisipatif dalam Penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar	62
4.3 Strategi Perencanaan Partisipatif melalui Musrenbang Bagi Formulasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan di Kota Makassar	81

BAB V PENUTUP	108
5.1 Kesimpulan.....	108
5.2 Saran	109
DAFTAR PUSTAKA	111

DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman	
4.1	Luas Wilayah Menurut Kecamatan di kota Makassar	54
4.2	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan Kota Makassar.....	56
4.3	Lembaga Sekretariat dan Dinas dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Makassar	58
4.4	Lembaga Teknis Daerah dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Makassar	59
4.5	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Peningkatan Derajat Kesehatan Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar	69
4.6	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Peningkatan Kesejahteraan Sosial Budaya Dan Agama Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar.....	71
4.7	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Dan Kesetaraan Gender Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar	74
4.8	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembinaan Pemuda Dan Olah Raga Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar.....	76
4.9	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembinaan Pemuda Dan Olah Raga Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar.....	77
4.10	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Penataan Ruang Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar	78
4.11	Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Lingkungan Hidup Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar	80

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1	Bagan Kerangka Konseptual	48
2	Peta Kota Makassar	55
3	Jumlah Komisi DPRD Kota Makassar	61
4	Histogram Formulasi Program	84
5	Skema Partisipasi SKPD	95

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, perencanaan partisipatif, yang pertama kali digagas oleh John Friedman pada Tahun 1973, menjadi salah satu perhatian di berbagai Negara dalam memanager pembangunan nasional dan lokalnya, termasuk di Indonesia. Perencanaan partisipatif yang intinya perencanaan "*bottom up* atau dari bawah" dapat mencerminkan dengan tepat kepentingan rakyat yang sesungguhnya dari rakyat yang terlibat dalam kegiatan kehidupan sosial mereka (Friedman, 1981).

Perencanaan partisipatif sebagai perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan, yang dalam tujuan dan prosesnya melibatkan rakyat dan kepentingan (baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat (Abe, 2002). Perencanaan partisipatif sebagai "usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri" (Wicaksono dan Sugiarto (Wijaya, 2003).

Minat atau perhatian menggunakan metode perencanaan partisipatif di berbagai Negara kiranya cukup beralasan, sebab metode tersebut mempunyai

karakteristik seperti terfokus pada kepentingan masyarakat, partisipatoris keterlibatan), dinamis, sinergitas, legalitas, serta fisibilitas (realistis). Dalam penggunaan perencanaan partisipatif, juga memiliki kriteria yang jelas, antara lain : adanya pelibatan seluruh stakeholder, adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate, adanya proses politik melalui upaya negosiasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*), serta adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi (Wicaksono dan Sugiarto dalam Wijaya, 2001).

Mengacu kepada konsepsi tersebut, maka dinamika perkembangan pembangunan di suatu negara ataupun daerah termasuk di Indonesia, pada dasarnya sulit dilepaskan dari tuntutan penerapan metode perencanaan partisipatif tersebut, yang dalam hal ini seluruh stakeholder baik pemerintah, masyarakat dan swasta, terlebih para legislator, baik secara kelembagaan maupun dilihat dari eksistensi para aktor di dalamnya, kesemuanya dituntut untuk saling berintegrasi - bersinergi, saling berkordinasi dan bekerjasama, saling membantu dan mengontrol, sehingga diharapkan dapat terwujud suatu perencanaan partisipatif dalam tatanan perencanaan pembangunan berdasarkan prinsip *good governance* dan *sustainability development*.

Mengacu kepada sistem ketatanegaraan dan pembangunan, pemerintah (birokrasi) dan legislator pada hakikatnya memainkan peran sentral sebagai perencana (*planner*), penggerak (*dynamisator*), pemberi motivasi (*motivator*),

memfasilitasi (*facilitator*), pelaksana (*implementor*), pengelola (*actuator*), pengawas (*controller*) dan evaluator. Sedangkan masyarakat (dan swasta) berperan sebagai subyek sekaligus obyek dari pembangunan.

Permasalahan di Indonesia selama 68 tahun membangun, perencanaan partisipatif masih cenderung diabaikan, sehingga kendali perencanaan masih selalu dipegang oleh para birokrat dan legislator, sedangkan masyarakat cenderung dipandang sebagai obyek dari perencanaan itu sendiri, bukan sebagai subyek perencanaan. Akibatnya, sulit ditiadakan jurang pemisah/ kesenjangan (*gap*) antara birokrasi dan legislator dengan masyarakat/swasta dalam perencanaan pembangunan. Masing-masing komponen *stakeholder* berjalan sendiri-sendiri, bahkan selama puluhan tahun pihak birokrasi cenderung memonopoli perencanaan pembangunan nasional dan lokal.

Di zaman orde baru dengan konsep *Top-down*-nya misalnya, keputusan-keputusan dan kebijakan perencanaan pembangunan hampir sepenuhnya ada di tangan birokrat (birokrasi), sedangkan masyarakat cenderung hanya dijadikan sebagai target (obyek) perencanaan pembangunan, jarang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga terkesan hanya menjadi penonton dan/atau hanya menerima secara utuh semua keputusan yang dibuat oleh elit politik atau birokrat di pemerintahan.

Pasca lengsernya penguasa orde baru dengan sistem sentralisasi dan konsep *trickle down*-nya, memberi ruang bagi terbitnya fajar era reformasi dan demokrasi. Eforia masyarakat khususnya di daerah-daerah yang menuntut diberlakukannya

sistem desentralisasi dan otonomi daerah, mendorong pemerintah menetapkan UU Otonomi Daerah No.22 Tahun 1999 sebagaimana diubah menjadi UU No.23 Tahun 2004, yang memberi kewenangan kepada Daerah (masyarakat dan pemerintah daerah) untuk mengurus rumah tangga daerahnya, mengelola potensi sumber daya (baik sumber daya manusia/*human resources* maupun sumber daya alam), mengembangkan serta memajukan pembangunan daerahnya.

Usaha untuk mewujudkan konsepsi tersebut, maka reformasi dan restrukturisasi kelembagaan juga banyak dilakukan di lingkup pemerintah daerah sesuai amanah UU No. 8 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perangkat Organisasi Daerah, sebagaimana diubah menjadi UU No.44 Tahun 2009. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah khususnya birokrat, legislator dan masyarakat dapat menjalin hubungan kedekatan yang lebih baik dalam pelayanan, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan melalui perencanaan partisipatif.

Permasalahan yang terjadi dalam perkembangannya kemudian adalah, munculnya mispersepsi terhadap otonomi daerah, seolah-olah otonomi daerah adalah milik para birokrat dan legislator, sebaliknya, masyarakat tidak merasa berotonomi daerah. Seolah-olah yang berotonomi adalah pejabat dan legislator/ elit politik lokal, sedangkan masyarakat hanyalah anak tiri atau penggembira di daerahnya, bukan sebagai pemain atau pelaku.

Kondisi demikian berimplikasi pada proses-proses perencanaan pembangunan, yang mana masyarakat tetap tidak banyak terlibat berpartisipasi dalam mengambil keputusan. Proses pengambilan keputusan dan kebijakan

perencanaan pembangunan daerah cenderung masih sepenuhnya ada dalam genggamannya para birokrat dan legislator di daerah, yang juga tidak jarang mendapat intervensi dan persekongkolan *project shares* antara oknum legislator/elit politik dan elit swasta (pengusaha).

Menyadari realitas tersebut, kemudian berkembang tuntutan untuk menerapkan pendekatan *bottom-up* sebagai perencanaan partisipatif dalam kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Pemerintah pusat melalui departemen atau kementerian terkait, menggagas salah satu sarana atau fasilitas bagi perencanaan partisipatif yang disebut “Musyawarah Perencanaan Pembangunan” atau disingkat “Musrenbang”, atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda).

Kedudukan Musrenbang atau Musrenbangda tersebut dengan mekanisme perencanaan sebagai upaya mewujudkan perencanaan partisipatif melalui tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam setiap formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Musrenbang dibagi dalam beberapa tingkatan, yakni : Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Tingkat Kecamatan, Musrenbang Tingkat Kabupaten/Kota, Musrenbang Tingkat Provinsi, Musrenbang Tingkat Nasional.

Mencermati lebih jauh, Musrenbang tersebut sangat jelas mengandung gagasan dan nilai-nilai perencanaan partisipatif, sebab menekankan pelibatan masyarakat untuk mengajukan usulan, ide pikiran melalui suatu pertemuan resmi yang dihadiri oleh instansi pemerintah/ Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan legislator.

Perencanaan partisipatif dalam model siklus perencanaan pembangunan tersebut, terikat pula dengan faktor lingkungan eksternal yaitu politik, ekonomi, sosial dan teknologi, yang diorientasikan kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan isu-isu permasalahan kritis yang dihadapi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Musrenbang Desa/Kelurahan menjadi langkah awal bagi pelibatan masyarakat di desa-desa atau kelurahan untuk menyalurkan aspirasi-aspirasinya, menjadi sarana bagi masyarakat desa/kelurahan untuk mengemukakan keluhan-keluhan masalah atau hambatan yang dihadapi dalam aktivitas sehari-hari, menjadi momentum untuk mengemukakan ide pemikiran dan solusi ke depan bagi kemajuan pembangunan di desa atau kelurahannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Musrenbang Desa/Kelurahan menjadi basis bagi formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah dalam perencanaan partisipatif.

Berbagai usulan atau masukan yang diformulasikan pada Musrenbang Desa/Kelurahan, kemudian dibawa ke Musrenbang Kecamatan untuk dibicarakan bersama oleh para perwakilan dari sejumlah desa/kelurahan. Selanjutnya, hasil Musrenbang Desa/Kelurahan dan Kecamatan dibawa ke Musrenbang Tingkat Kabupaten /Kota yang melibatkan para *stakeholder* baik birokrat desa/kelurahan, kecamatan, birokrat SPKD maupun legislator serta masyarakat. Demikian seterusnya dibawah ke Musrenbang Provinsi dan Musrenbang Tingkat Nasional serta program-program Kementerian terkait.

Keseluruhan proses (siklus) perencanaan pembangunan dan Musrenbang tersebut pada esensinya bertujuan untuk memantapkan perencanaan partisipatif guna menghasilkan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang representatif, akuntabel, transparan dan berkualitas sesuai aspirasi masyarakat dari bawah sehingga antara para *stakeholder* dan aktor baik masyarakat/pelaku usaha (swasta), birokrat, dan legislator saling bersinergi dan percaya serta saling mendukung satu sama lain.

Proses (siklus) perencanaan pembangunan dan Musrenbang pada esensinya menghendaki keterlibatan aktif masyarakat/swasta, birokrat kelurahan/kecamatan, birokrat dari instansi terkait SKPD maupun legislator untuk duduk bersama mengambil peran partisipatif, melakukan musyawarah untuk mufakat melalui diskusi secara demokratis atau terbuka guna memperoleh umpanbalik (*feedback*) sehingga benar-benar terwujud perencanaan partisipatif yang berkualitas.

Keseluruhan proses (siklus) perencanaan pembangunan dan Musrenbang tersebut tujuan akhirnya adalah menghasilkan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang representatif, akuntabel, transparan dan berkualitas melalui kesepakatan pada rancangan RKPD. Formulasi kebijakan menjadi dasar bagi penyusunan Dokumen KUA, PPAS dan APBD

Permasalahan yang banyak terjadi bahwa, penyelenggaraan Musrenbang seringkali hanya menjadi wahana untuk memobilisasi pihak-pihak tertentu menghadiri atau mengikuti pertemuan namun tidak terjadi proses diskusi lebih intens dan transparan sebagaimana yang diharapkan. Orang-orang yang notabene mewakili

masyarakat terkadang hanya hadir dalam pertemuan untuk melaporkan beberapa permasalahan fisik di daerahnya namun kurang mampu mengemukakan gagasan pemikiran yang ideal, progresif dan strategis. Bahkan, tidak sedikit peserta yang hanya diam dan tidak mengajukan usulan apapun.

Orang-orang yang notabene mewakili swasta terkadang hanya hadir dalam pertemuan dengan maksud mengajukan usulan sebanyak-banyaknya yang terkesan bernuansa proyek, atau dengan harapan dapat memperoleh pekerjaan fisik. Di sisi lain, kurang tanggap mengajukan gagasan tentang masalah-masalah yang dapat menghambat kelangsungan usahanya dan masyarakat.

Permasalahan di pihak birokrat bahwa, suatu instansi seringkali hanya mengutus seorang atau lebih staf yang kurang memiliki kompetensi pada penyelenggaraan Musrenbang, bukan pula pengambil kebijakan atau keputusan di unit kerja organisasinya sehingga kehadirannya pada Musrenbang terkesan hanya melakukan tugas mencatat setiap usulan yang masuk namun tidak mampu mengelola aspirasi dan mengembangkannya, serta kurang memberikan pencerahan lebih luas.

Tidak sedikit oknum pimpinan instansi atau *decision maker* pada sebuah instansi malas menghadiri Musrenbang, dan lebih terbiasa mempercayakan kepada bawahannya. Akibatnya, ketika pada Musrenbang memerlukan kehadiran pimpinan instansi untuk menjelaskan berbagai persoalan di wilayah kerjanya agar wakil masyarakat dan swasta serta instansi lainnya dapat memperoleh suatu pencerahan

atau gambaran komprehensif beserta langkah-langkah strategis ke depan, maka hal itu sulit terwujud.

Problematisa lainnya bahwa, penyelenggaraan Musrenbang yang menghabiskan biaya tidak kecil, adakalanya hanya menghasilkan sejumlah tumpukan daftar usulan dan catatan yang berulang-ulang dan tumpang tindih (*overlapping*), namun tidak memberikan manfaat yang berarti bagi para pihak (birokrasi, masyarakat/swasta) dalam mengembangkan kemampuan berdemokrasi, berwacana, beranalisa kritis, sebab pihak legislator kurang memberikan perhatian atau kurang berperan partisipatif dalam membuat konsensus.

Sebaliknya, penyelenggaraan forum Musrenbang seringkali hanya menyerupai tempat mengadukan masalah tanpa solusi yang jelas, sebab belum tentu beragam masalah yang ditampung dapat dimasukkan dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah pada forum SKPD ataupun Musrenbang lanjutan atau akan diabaikan oleh pihak legislator di Lembaga Legislatif/ DPRD, sehingga tidak mengherankan jika semakin banyak pihak yang malas atau rendah motivasinya mengikuti Musrenbang karena merasa kecewa atau dianggap hanya buang-buang waktu dan tenaga.

Kekurangan atau ketidakefektifan kegiatan Musrenbang cenderung hanya memobilisasi warga masyarakat di sejumlah kelurahan dan kecamatan untuk hadir mengikuti pertemuan bersama para Ketua RW/RT, Lurah, Camat dan Pejabat dari SKPD terkait, namun kebanyakan warga yang hadir hanya diam, atautkah hanya

diminta menyampaikan keluhan atau usulan-usulan yang lebih banyak bernuansa fisik.

Antara peserta Musrembang dari kalangan warga masyarakat dengan pejabat/apatatur atau birokrat dari SKPD terkait tidak terjadi diskusi dalam membahas suatu masalah; pihak birokrat dari SKPD cenderung hanya datang mendengar dan mencatat sebanyak-banyaknya penyampaian atau usulan dari peserta kemudian pulang sehingga tidak terjadi proses pembelajaran demokrasi sebagaimana yang diharapkan.

Motivasi warga masyarakat untuk memenuhi undangan Panitia Penyelenggara Musrenbang Kelurahan/ Kecamatan semakin berkurang karena mereka tidak terlalu percaya usulan dan kepentingannya dapat direalisasikan, mereka kurang atau tidak percaya masalah yang dihadapinya yang diusulkan dapat benar-benar mendapat perhatian/respon dari Pemerintah Kota/instansi terkait.

Fenomena permasalahan yang terjadi bahwa, sejumlah aspirasi masyarakat yang diusulkan pada Musrenbang dan telah dirumuskan, kurang jelas pembahasannya pada Forum SKPD. Masyarakat tidak punya akses untuk mengetahui dengan jelas mengenai keberadaan aspirasi atau usulannya, sehingga konsistensi formulasi perencanaan antara hasil Musrenbang dan Forum SKPD juga kurang jelas.

Hal mendasar yang kurang menggembirakan bahwa, sejumlah usulan dan aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dan program/sub program dan rencana kegiatan yang diformulasikan oleh SKPD terkait, seringkali kurang atau tidak jelas

konsensusnya di tingkat legislatif. Walaupun ada sejumlah rencana kegiatan yang diajukan kepada para legislator di DPRD mendapat respon berupa persetujuan ataupun penolakan, namun kebanyakan usulan program/ sub program dan rencana kegiatan tidak jelas pembahasannya dan konsensusnya.

Legislator di DPRD, baik dengan alasan mereses maupun dengan alasan yang tidak jelas, seringkali kurang memberikan perhatian secara sungguh-sungguh terhadap aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dan telah dirumuskan oleh SKPD terkait. Sikap empati, akuntabilitas, transparansi dan tanggung jawab legislator cenderung masih kurang, yang menghambat kekurangan atau ketidakefektifan perencanaan partisipatif.

Berangkat dari uraian tersebut, maka isu utama dalam kajian penelitian ini adalah : “Perencanaan partisipatif melalui Musrenbang di Kota Makassar”. Perencanaan partisipatif dengan pendekatan *bottom-up* semakin penting dalam formulasi perencanaan pembangunan melalui partisipasi aktif para *stakeholder* (baik masyarakat, birokrat maupun legislator), sehingga bukan saja diharapkan dapat terwujud rumusan berbagai tujuan-tujuan dan kebijakan-perencanaan pembangunan daerah yang berbasis kebutuhan dan pemecahan masalah (*problem solving*) namun juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembelajaran demokrasi melalui Musrenbang.

Atas dasar itu, maka strategi perencanaan partisipatif melalui Musrenbang semakin urgen, vital dan strategis untuk formulasi perencanaan ke dalam program, subprogram, dan rencana kegiatan yang memungkinkan terjadinya peningkatan mutu

aspirasi, sinergi para *stakeholder* serta formulasi perencanaan yang berkualitas dan efektif. Maka dari itu penulis mengangkat judul

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah perencanaan partisipatif efektif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar ?
2. Bagaimana strategi perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan efektivitas perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar.
2. Untuk menjelaskan strategi perencanaan pembangunan partisipatif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis.

1. Akademis

Melalui penelitian ini diharapkan akan dapat konsep tentang strategi perencanaan partisipatif sebagai upaya menciptakan *good governance* dalam era otonomi daerah.

2. Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah untuk memahami persoalan yang sama dalam rangka mengimplementasikan strategi perencanaan partisipatif melalui Musrenbang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Public Governance dalam Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena merupakan kebutuhan pembangunan yang lebih besar dibanding dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan maka dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku, baik umum maupun pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara :

- 1) Secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah
- 2) Merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah
- 3) Menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah
- 4) Melaksanakan dengan menggunakan sumber daya yang tersedia sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan (Syahroni (2002:3-4).

Kartasasmita (1997:48-49) mengemukakan bahwa hakikat perencanaan pembangunan adalah sebagai penentuan kebijakan atau tindakan yang dilakukan untuk masa yang akan datang, dimana tujuannya adalah untuk mencapai sesuatu

yang diinginkan. Dengan demikian perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai suatu tujuan.

Perencanaan dan pada umumnya harus memiliki dan memperhitungkan unsur-unsur pokok, yaitu :

1. Tujuan akhir yang di kehendaki
2. Sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya
3. Jangka waktu mencapai sasaran – sasaran tersebut
4. Masalah – masalah yang di hadapi
5. Modal atau sumber daya yang digunakan serta penglokasiannya
6. Kebijakan untuk melakukannya
7. Organisasi atau badan pelaksanaannya dan mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya (Kartasasmita, 1997:51)

Perencanaan program pembangunan di daerah memuat lima hal pokok yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Perumusan masalah-masalah pembangunan suatu negara/masyarakat dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan (sumberdaya ekonomi dan sumber daya alam lainnya)
- 2) Tujuan dan sasaran rencana yang dicapai

- 3) Kebijakan/cara mencapai tujuan/sasaran rencana dengan melihat penggunaan sumber-sumber dan pemilihan alternatif yang terbaik;
- 4) Penerjemahan program-program/kegiatan-kegiatan yang kongkrit
- 5) Jangka waktu pencapaian tujuan(Kartasasmita, 1997:56).

Dari uraian tersebut, jelaslah bahwa, perencanaan pembangunan mengandung unsur *public governance*, sebab di dalamnya ada pengaturan kebijakan perencanaan yang diorientasikan kepada kepentingan publik atau masyarakat.

Dikatakan Fisher, R.J. (2007), dalam satu sistem negara, tiga pilar utama penyangga *governance* yang saling terkait dan tidak terpisahkan adalah elemen penyelenggara negara, elemen pelaku bisnis dan elemen masyarakat yang membangun perwujudan suatu trilogi. Masing masing elemen dalam trilogi memiliki karakteristik tersendiri, namun dalam pencapaian perikehidupan ke depan yang lebih baik ketiganya harus bersinergi dan berinteraksi untuk menggapai tujuan yang sama.

Pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola urusan bangsa, mengelola mekanisme, proses dan hubungan yang memiliki kompleksitas tinggi antar warga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya (mandat) dan menuntut hak dan kewajibannya dapat dilakukan secara adil dengan mencari solusi atas perbedaan-perbedaan yang timbul merupakan gambaran dari arti *governance* dari mandat yang diemban penyelenggara negara.

Berdasarkan konsepsi tersebut, ada tiga kelompok aspek pada pilar-pilar *governance*, yakni :

1. *Economic governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Ekonomi – Tata Kelola Ekonomi)
2. *Political governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Kebijakan/Politik – Tata Kelola Kebijakan/Politik)
3. *Administrative governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Administrasi – Tata Kelola Administrasi). (Fisher, R.J, 2007).

Masyarakat dengan sendirinya merupakan bagian yang tidak terpisahkan (*embedded*) dari kegiatan-kegiatan dalam tiga pilar tata pemerintahan itu sendiri sehingga tidak saja merupakan unsur pelaku *checks and balances* namun juga memberikan kontribusi dan memperkuat keberadaan 2 (dua) pilar lainnya. (Mayers, J. dan Bass, S, 1999).

David Osborne dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" (1997) mengemukakan bahwa perlunya upaya peningkatan pelayanan publik oleh sebuah birokrasi pemerintah yaitu dengan lebih banyak memberi wewenang pelayanan kepada masyarakat melalui suatu mekanisme atau aturan-aturan yang berlaku. Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini dimaksudkan bagi pemberian jasa baik oleh pemerintah, masyarakat, swasta, untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Konsepsi tentang *public governance* tersebut pada dasarnya juga erat kaitannya dengan *good governance*, yaitu tata pemerintahan yang baik, yang erat kaitannya dengan praktik kinerja *governance* yang berkualitas dan profesional dari aparat penyelenggara negara sebagai pelayan publik.

Prinsip-prinsip umum *good governance* meliputi aspek-aspek (Dwiyanto, 2005:31) sebagai berikut:

- (1) Partisipatif (*Participatory*)
- (2) Orientasi kesepakatan (*Consensus oriented*)
- (3) Akuntabel (*Accountable*)
- (4) Transparan (*transparent*)
- (5) Cepat tanggap (*Responsive*)
- (6) Efektif dan efisien (*Effective and efficient*)
- (7) Adil dan inklusif (*Equitable and inclusive*)
- (8) Mengikuti aturan hukum (*follows the rule of law*)
- (9) Memiliki visi strategis (*Strategic vision*).

Dikemukakan Dwiyanto (2005:4-5), ada tiga alasan yang mendasari pembaharuan pelayanan publik yang diharapkan dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia, yaitu :

- a. Perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders (pemerintah.warga pengguna, dan para pelaku pasar),
- b. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat sensitif,
- c. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relative mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Good governance memuat beberapa karakteristik dan nilai, yaitu :

- a. Praktiknya harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan pemerintah sehinggamemungkinkan adanya seinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar
- b. Nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama
- c. Praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik (dwiyanto,2005: 19)

Tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), harus menjamin keterlibatan para pihak secara bebas dengan tetap memandang hak dan kewajiban masing-masing yang dapat diketahui secara transparan dan akuntabel. Tata kelola pemerintahan yang baik juga harus menjamin kesetaraan, dalam pengertian bahwa pemberlakuan hukum adalah harus berimbang dan diperlakukan bagi setiap individu pada tataran yang sama dan harus mampu menjadi penengah berbagai macam kepentingan untuk mencapai tujuan terbaik bersama (Dwiyanto, 2005:23).

Aturan hukum dalam tata pemerintahan yang baik harus tidak berpihak dan tidak berlaku secara khusus. Aturan hukum tidak hanya berlaku sepihak artinya

hanya mengatur kewajiban bagi pihak ketiga dalam hal ini perusahaan (pelaku bisnis) dan atau kelompok masyarakat, namun juga haknya secara berimbang. Aturan hukum juga mengatur apa yang harus dilakukan oleh Pemerintah sebagai pihak regulator dan pihak lain sebagai objek regulasi.

Institute of Development Studies (2006) mengidentifikasi 5 sistem utama yang menunjang tata kelola pemerintahan yang baik, jika sistem-sistem tersebut mencakup atribut tata kelola yang baik, yaitu:

1. Informasi (akses, jangkauan, mutu, transparansi)
2. Mekanisme partisipasi (keterwakilan, kesamaan peluang, akses)
3. Pendanaan (internalisasi eksternalitas, efisiensi biaya)
4. Keterampilan (kesamaan dan efisiensi dalam pengembangan modal sosial dan personal)
5. Manajemen perencanaan dan proses (penentuan prioritas, pengambilan keputusan, koordinasi dan akuntabilitas).

Sejauhmana sebuah organisasi/sistem mampu mengadopsi beragam prinsip-prinsip di atas menunjukkan seberapa baik tatakelola organisasi/sistem tersebut yang pada akhirnya akan menjadi jaminan bagi keberhasilan program pembangunan dan pengembangan yang telah dirumuskan (Institute of Development Studies, 2006).

Menurut Rustiadi dkk (2009), instrumen pengikat yang dapat digunakan sebagai acuan sekaligus alat keterpaduan dan kerjasama pembangunan antar-

daerah dalam perspektif *PublicGovernance* dengan *Good Governance* adalah melalui :

- 1) Instrumen perundang-undangan yang mengikat
- 2) Kebijakan-kebijakan yang jelas dan responsif sesuai dengan kebutuhan daerah
- 3) Bantuan dan kompensasi dalam bentuk fiskal
- 4) Penyediaan langsung prasarana berfungsi lintas wilayah dan "backbone" pengembangan wilayah
- 5) Mendorong kemitraan secara vertikal dan horisontal yang bersifat kerjasama pengelolaan (*co-management*) dan kerjasama produksi (*co-production*) (*Rustiadi dkk, 2009*).

Konsepsi *public governance* dalam perencanaan pembangunan melibatkan aktor didalamnya, sebagaimana dikemukakan *Easton dalam Wahab (2000)* bahwa orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yaitu para tetua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, para hakim, para administrator, para monarkhi dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut *Easton* merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dalam sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai pihak yang paling bertanggung jawab berkaitan dengan keputusan atau kebijaksanaan publik tertentu.

Di antara semua aktor itu, kelompok birokrat adalah yang paling dominan dan paling berpengaruh. Sedemikian besar pengaruh birokrat dalam implementasi

strategi sehingga pada dasarnya implementasi itu memiliki karakteristik politik dan tawar-menawar (*Ripley dan Franklin, 1982*).

Tawar-menawar itu terjadi dalam hubungan dan interaksi yang sangat rumit di antara para aktor, mengingat kalangan birokrat selalu dominan dan berusaha memperkuat posisi pengaruhnya. Sungguhpun begitu, birokrat itu tidak *omnipotent* (memiliki kekuasaan yang tidak terbatas), apalagi mereka tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan implementasi, tetapi sebaliknya memiliki sifat *omnipresent* (hadir di mana-mana pada saat yang bersamaan). Atas dasar sifatnya yang *omnipresent*, maka aktivitas tawar-menawar dalam interaksi selama implementasi itu juga bersifat *omnipresent* (*Ripley dan Franklin, 1982*).

Dikemukakan Ripley dan Franklin(1982) bahwa, dalam tawar-menawar dalam interaksi yang bersifat *omnipresent*sebenarnya tidak seorang pun yang memegang tanggung jawab tunggal atas suatu implementasi. Dan, disinilah hakekat dari the *politics of implementation*.

Konsekuensinya, hampir setiap implementasi strategi dan kebijakan perencanaan kurang mampu menyesuaikan dirinya tepat sebagaimana diinginkan oleh para perumus strategi dan kebijakan itu sendiri. Para perumus strategi dan kebijakan biasanya tidak akan sampai merumuskan secara detail apa yang dikehendaki dari suatu strategi dan kebijakan, dan oleh sebab itu terbuka peluang besar bagi para birokrat untuk menginterpretasinya sesuai versi birokrat, yaitu versi yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terlalu jauh bagi anggota masyarakat untuk datang bertanya pada perumus strategi dan

kebijakan di tingkat pusat sehingga jawaban dan penjelasan yang diberikan oleh birokrat terdekat, itulah yang benar.

Para birokrat senantiasa berusaha memberikan interpretasi yang sebaik mungkin menurut tingkat pengetahuannya, dan semuanya itu dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang bermutu bagi anggota masyarakat. Birokrasi yang berhasil memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik adalah yang dapat melakukan :

1. Melaksanakan pekerjaan dengan rajin dan bersemangat
 2. Memperlakukan semua orang yang berurusan dengannya, dengan cara yang wajar dan sederajat
 3. Mempromosikan anggota staf berdasarkan pada jasa, dan yang dapat membuktikan produktivitas kerja yang baik
 4. Merekrut anggota-anggota staf dari tenaga-tenaga yang memiliki kualifikasi profesional
 5. Memelihara data, informasi, dan berbagai hal yang mudah di telusuri.
- (Ripley dan Franklin, 1982)

Menurut Wilensky (Ripley dan Franklin, 1982), masih ada tipe yang lain dari birokrat, yaitu tipe misioner. Tipe ini menjadikan seorang birokrat mempertahankan kesetiaanya pada suatu keputusan atau kebijaksanaan dan berkeinginan keras agar keputusan itu dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki, tanpa memikirkan kariernya, atau jabatan lain di luar, atau pengakuan profesinya.

Tipe-tipe tersebut tentu sulit ditemukan secara terpisah. Pada umumnya tipe yang satu bergabung dengan tipe yang lain sehingga seorang birokrat sebenarnya memiliki tipe eklektik. Demikian juga, satu tipe bisa bertahan untuk suatu saat, kemudian berubah ke tipe lain pada saat dan kesempatan yang berbeda. Selama birokrat itu melakukan pekerjaannya, sepatutnya ia menjalankan tugasnya sesuai dengan kriteria yang telah diutarakan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa *Publicgovernance* pada dasarnya memuat pengaturan terhadap kepentingan-kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas melalui pendekatan kebijakan dan program – perencanaan pembangunan dalam rangka mengatasi masalah-masalah yang dihadapi. Jadi, *publicgovernance* juga dapat dikatakan sebagai menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntunan dan perkembangan dinamika masyarakat.

2.2. Konsep Strategi dan Implementasi Strategi

Strategi dalam berbagai pelaksanaan kegiatan sangat penting dalam rangka mencapai hasil yang maksimal dengan memperhitungkan berbagai faktor pencapaian dan *outcomes* atau dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas pengambilan keputusan oleh para elit lokal (elit politik dan non politik atau elit masyarakat).

Peter F. Drucker dalam Wahyu (2005 :160) mendefinisikan strategi atau taktik yaitu mengerjakan sesuatu yang benar (*doing the right thing*). Strategi menyangkut

tentang aktivitas apa yang harus dikerjakan, sedangkan taktik berhubungan dengan persoalan bagaimana mengerjakan sesuatu secara efektif. Strategi merupakan visi yang diarahkan kepada 'apa' yang harus dicapai oleh organisasi, bukan 'bagaimana' organisasi itu sampai disana, ia merupakan kerangka yang membimbing dan mengendalikan pilihan-pilihan yang menetapkan sifat dan arah dari suatu organisasi.

Salusu (1996: 10) mendefinisikan strategi yaitu sebagai suatu seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasaannya melalui hubungan yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi pling menguntungkan.

Ansoff dalam Salusu (1996:15) menjelaskan bahwa keputusan stratejik berarti pilihan stratejik, pilihan dari beberapa alternatif, dan pilihan-pilihan itu berupa ketetapan mengenai aspirasi-aspirasi stratejik yang realistis, yaitu keinginan yang masuk akal dan dapat direalisasikan. Ini juga berarti bahwa terdapat keputusan yang didasarkan pada hasil analisis yang mendalam mengenai berbagai faktor baik faktor inernal maupun faktor eksternal.

2.3. Konsep Perencanaan Pembangunan

Perencanaan adalah proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif, hal ini seperti yang dikemukakan oleh Waterston (Conyers 1994) bahwa, perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu." Selain proses yang sistematis dengan mengambil suatu

pilihan dari berbagai alternatif perencanaan didalamnya terdapat cara pencapaian tujuan tersebut dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif.

Perencanaan merupakan salah satu unsur dalam perumusan/formulasi kebijakan, dimana pada tahap ini dilakukan proses pemilihan alternative kebijakan oleh pembuat kebijakan yang mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Perencanaan menurut UU No. 25 Tahun 2004 adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Alexander(1986) menyatakan bahwa perencanaan sebagai suatu kegiatan masyarakat dan organisasi untuk mengembangkan strategi yang optimal terkait tindakan masa depan untuk mencapai seperangkat tujuan yang diinginkan, guna mengatasi permasalahan yang nyata dalam konteks yang kompleks dan di dukung oleh kewenangan dan keinginan untuk mengalokasikan sumber daya serta bertindak sesuai yang diperlukan untuk melaksanakan strategi-strategi yang sudah ditetapkan.

Dikatakan Branch, MC (1983) bahwa perencanaan (merencanakan) merupakan proses mengarahkan kegiatan manusia dan sumber daya alam dengan berorientasi ke masa depan. Kapasitas sumber daya alam bersifat terbatas sedangkan populasi semakin meningkat maka pemanfaatan hendaknya bersifat tepat guna dan tepat sasaran.

Dikemukakan Nitisastro (Tjokroamidjojo, 1996) bahwa perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua hal yaitu :

1. Penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan.
2. Pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula.

Dalam kaitan itu, Mitzburg (1993) mengemukakan pengertian perencanaan sebagai berikut:

1. Perencanaan berarti pemikiran maju (masa depan).
2. Perencanaan berarti mengontrol masa depan.
3. Perencanaan adalah pengambilan keputusan.
4. Perencanaan adalah pengambilan keputusan terintegrasi.
5. Perencanaan adalah proses terformalisasi untuk menghasilkan hasil yang terartikulasi, dalam bentuk sistem yang terintegrasi dalam keputusan-keputusan yang ada.

Konsep dasar perencanaan adalah rasionalitas, ialah cara berpikir ilmiah dalam menyelesaikan problem dengan cara sistematis dan menyediakan berbagai alternatif solusi guna memperoleh tujuan yang diinginkan. Perencanaan berkaitan dengan pengambilan keputusan (*decision maker*), sedangkan kualitas hasil

pengambilan keputusan berkorelasi dengan pengetahuan (*knowledge*), pengalaman (*experience*), informasi berupa data yang dikumpulkan oleh pengambil keputusan (*eksekutor*). (Rustiadi dkk, 2009).

Definisi perencanaan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Handoko (2003) Perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Definisi tersebut sederhana tapi sangat representatif dengan konsep Perencanaan.

Tjokroamidjojo (1996) mengemukakan bahwa, perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada tiap jenis usaha manusia. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan menggunakan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

Kaitannya dengan pembangunan, Albert Waterston menyatakan bahwa, perencanaan pembangunan adalah "melihat" kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan.

Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas

adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara efisien dan efektif (Tjokroamidjojo, 1996).

Pendekatan perencanaan mencakup dua aspek (Benfield dan Meyerson dalam Solihin, 2008), yaitu :

1. Pendekatan Perencanaan Rasional Menyeluruh

- a. Dilandasi suatu kebijakan umum yang merumuskan tujuan yang ingin dicapai sebagai suatu kesatuan.
- b. Didasari oleh seperangkat spesifikasi tujuan yang lengkap menyeluruh dan terpadu.
- c. Peramalan yang tepat serta ditunjang oleh system informasi.
- d. Peramalan yang diarahkan pada tujuan jangka panjang.

Permasalahan yang dihadapi dalam pendekatan ini :

- a. Produk dirasakan kurang memberikan informasi dan arahan yang relevan bagi pembuat.
- b. Usaha penyelesaian masalah yang mencakup berbagai unsure dinilai sulit untuk direalisasikan.
- c. Diperlukan sistem informasi yang lengkap dan rinci namun dana yang dibutuhkan besar.
- d. Lemahnya koordinasi antar lembaga.

2. Pendekatan Perencanaan Terpilah

- a. Rencana terpilah tidak perlu ditunjang oleh penelaahan serta evaluasi alternative rencana secara menyeluruh.
- b. Hanya mempertimbangkan bagian-bagian kebijaksanaan umum yang berkaitan langsung dengan unsure atau subsistem yang diprioritaskan.
- c. Pelaksanaan lebih mudah dan realistis.

Permasalahan yang dihadapi pendekatan ini,yaitu:

- a. Sering terjadi dampak atau masalah yang tidak terduga sebelumnya.
- b. Hanya merupakan usaha penyelesaian jangka pendek.
- c. Hanya merupakan upaya perencanaan untuk menyelesaikan masalah secara tambal sulam yang bersifat sementara.

2.4. Konsep Perencanaan Partisipatif

Terminologi perencanaan partisipatif pertama kali dicetuskan oleh John Friedman pada tahun 1973 sebagai sebuah cerminan dari goncangan yang terjadi pada paradigma perencanaan yang terjadi di Amerika Serikat. Kritikan dilancarkan oleh John Friedman kepada paradigma-paradigma perencanaan awal di Amerika Serikat, yang hanya memfokuskan diri kepada para pembuat dokumen rencana semata dan melupakan proses dan hubungan timbal balik antara elemen-elemen sosial di dalamnya. Inti dari pemikiran John Friedman pada saat itu, ialah perencanaan “dari bawah” yang dapat mencerminkan dengan tepat kepentingan rakyat yang

sesungguhnya dari rakyat yang terlibat dalam kegiatan kehidupan sosial mereka (Friedman, 1981).

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Abe (2002) menyatakan bahwa, perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.

Wicaksono dan Sugiarto (Wijaya, 2003) menyatakan bahwa, perencanaan partisipatif adalah "usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri".

Dari uraian pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa, perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang tujuannya untuk memperoleh kondisi yang diharapkan, menciptakan aspirasi dan rasa memiliki.

Dijelaskan Abe (2005) bahwa, dengan adanya pelibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan, mempunyai dampak positif dalam perencanaan partisipatif, yaitu:

1. Terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan masyarakat akan

memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat.

2. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik.
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Bentuk perencanaan partisipatif lainnya adalah perencanaan perwakilan, yang disusun tidak secara langsung melibatkan masyarakat terutama perencanaan yang disusun oleh pemerintah, dengan pertimbangan dari parlemen. Dalam hal ini masyarakat perlu melakukan dua hal:

1. Mengorganisasikan perencanaan setempat, tujuannya agar mulai merumuskan apa yang mereka butuhkan, dan apa yang sebaiknya dikerjakan oleh pemerintah. Pengorganisasian diperlukan agar kepentingan yang banyak bisa diakomodasi. Pada intinya masyarakat harus mulai mengusahakan rumusan-rumusan aspirasi, yang pada nantinya diperjuangkan atau diusahakan untuk dinegosiasikan dengan pihak pemerintah.
2. Melakukan tekanan sistematis pada parlemen dan eksekutif, sedemikian rupa sehingga apa yang disusun oleh pemerintah merupakan apa yang diinginkan rakyat. Hanya dengan kontrol yang sistematis rakyat bisa mengawasi perubahan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatifitik fokusnya adalah keterlibatan masyarakat, bahwa perencanaan partisipatif merupakan perencanaan lahir dari bawah (*bottom-up*) bukan lahir atas (*top-down*) atau Pemerintah Daerah. Jadi, perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang disusun daribawah (*bottom-up*).

2.5. Konsep Partisipasi Dalam Perencanaan dan Stakeholder

Uraian tentang konsep partisipasi dalam perencanaan, mencakup konsep partisipasi, partisipasi dalam perencanaan, partisipasi *stakeholder* dan aktor.

1. Konsep Partisipasi

Istilah 'partisipasi' sudah umum digunakan dalam berbagai kegiatan dan pembangunan, serta didukung sejumlah teori sebagaimana sudah banyak dikemukakan oleh pendapat ahli. Konsensus tentang partisipasi masyarakat dalam beberapa dekade terakhir nampak semakin trend dalam berbagai wacana paradigma pembangunan dan implementasi kebijaksanaan publik serta dalam kerangka program-program pelayanan publik sesuai tuntutan perwujudan *good governance*. Secara konseptual, pengertian 'partisipasi' telah banyak diuraikan oleh para ahli meskipun masih terjadi beberapa perbedaan sudut pandang dalam mendefinisikannya.

Mishra (1984:58) mendefinisikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan yang melibatkan sejumlah besar orang/person dalam situasi atau tindakan yang memberi kesempatan untuk meningkatkan taraf hidupnya, umpamanya penghasilan, harga diri dan kemanusiaan. Selanjutnya Davis dalam

Kusnaedi (1995:32) menjelaskan, partisipasi adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok dan berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan.

3. Partisipasi Dalam Perencanaan

Paradigma perencanaan sebagai sebuah domain publik merupakan sebuah paradigma yang lahir dari tradisi perencanaan sebagai sebuah proses pembelajaran social. Dari hal tersebut maka lahir sebuah konsekuensi logis perencanaan yang berbasiskan diri kepada masyarakat dengan peran perencanaan yang berbeda dengan perencana sebagai sebuah alat dalam mempertahankan power yang dimiliki.

a. Partisipasi dalam Perencanaan Strategis

Perencanaan Strategis umumnya memakai konsep *stakeholders* untuk menyeleksi berbagai isu berkaitan dengan pemilihan pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan strategis : waktunya, alasannya dan caranya. Konsep Stakeholders menuntut perencana untuk membuat daftar semua *stakeholders* yang mungkin terlibat atau terpengaruh oleh proses; mengidentifikasi kepentingan atau kaitannya dalam proses; merumuskan keragaman tanggapan dari masing-masing pihak; dan mengklarifikasi hal-hal yang *stakeholders* mungkin mempunyai kontribusi dalam proses.

Legitimasi dan implementasi strategi akan lebih mudah sejauh masyarakat merasa puas karena berbagai kepentingannya telah tersalurkan. Partisipasi yang aktif akan mendidik dan memberdayakan masyarakat dan sejalan dengan itu

partisipasi membuat masyarakat merasa ikut bertanggung jawab terhadap kehidupan komunitasnya.

b. Partisipasi dalam Pembangunan

Secara sederhana, konsep partisipasi terkait dengan “keterlibatan satu pihak dalam kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain”. Dalam konteks pembangunan, partisipasi masyarakat selalu terkait dengan “keterlibatan masyarakat dalam program/proyek/kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah/negara”.

Definisi tersebut mengandung tiga esensi : (1) keterlibatan, partisipasi berarti adanya keterlibatan mental dan emosional dibanding hanya aktivitas fisik, sehingga dengan itu makna partisipasi secara sukarela menjadi jelas terbedakan dari mobilisasi; (2) kontribusi, partisipasi berarti mendorong orang untuk mendukung/menyumbang kepada situasi tertentu, sehingga berbeda dengan sikap memberi sesuatu; (3) tanggungjawab, partisipasi mendorong orang untuk ikut bertanggungjawab dalam suatu kegiatan karena apa yang disumbangkannya itu adalah atas dasar sukarela sehingga timbul *self – involve*.

3. Partisipasi Stakeholders

Istilah *stakeholders* sudah sangat populer hubungannya dengan berbagai ilmu atau konteks, misalnya manajemen bisnis, ilmu komunikasi, pengelolaan sumber

daya alam, sosiologi dan lain-lain. Lembaga-lembaga publik telah menggunakan secara luas istilah *stakeholder* ini ke dalam proses-proses pengambilan dan implementasi keputusan. Secara sederhana stakeholder sering dinyatakan sebagai para pihak, lintas pelaku atau pihak-pihak yang terkait dengan suatu isu atau suatu rencana.

Freeman (1984) mendefinisikan *stakeholders* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan *stakeholder* sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan.

2.6. Strategi Perencanaan Partisipatif

Penggunaan strategi partisipasi masyarakat didasarkan pada asumsi kondisi dan kebutuhan masing-masing organisator. Menurut Burke, terdapat tiga macam strategi partisipasi, yaitu diantaranya : terapi pendidikan (*education Therapy*) Kemitraan (*Cooptation*), kekuatan masyarakat (*community power*) (Rustiadi, dkk : 2014)

1. Strategi terapi pendidikan (*Education Strategi*)

Strategi ini lebih memusatkan pada peningkatan kemampuan peserta secara individu. Adapun sasaranannya adalah sebagai berikut :

a. Meningkatkan kompetisi dan kapasitas masyarakat

Kegiatan ini dilakukan dalam bentuk pelatihan atau pembelajaran bagi masyarakat dimana masyarakat belajar memecahkan permasalahan melalui

cara demokrasi, saling menghargai dan bekerja sama. Hal ini akan memperkuat pemerintah lokal memacu perkembangan masyarakat dan menciptakan suatu perasaan pada diri masyarakat atau mengenali diri sendiri. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat pembelajaran yang dapat memberikan perubahan kekuatan sosial melalui suatu organisasi masyarakat salah satu pelopornya adalah Edward Lindeman menyebut sebagai pergerakan masyarakat (*Community movement*). Partisipasi masyarakat merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan sedangkan masyarakat bertujuan untuk membantu masyarakat mengembangkan kapasitas dalam memecahkan kapasitasnya dalam memecahkan permasalahan

- b. Mengembangkan rasa percaya diri (*self confidence*) dan kepercayaan pada diri sendiri (*self-realince*)

Individu akan bekerja sama untuk dapat melakukan perubahan yang mempengaruhi hidup mereka saling mengilhami satu sama lain, saling berkomunikasi dengan suatu semangat akan harapan dan keyakinan pada diri sendiri, peserta akan belajar bagaimana belajar bagaimana mereka dapat mengubah hidup mereka sendiri dalam penerapannya. Strategi ini sering mengalami beberapa kesukaran antarlain peserta kesulitan dalam mengakomodasi permintaan organisasi dan peserta diorientasikan ke penahan tugas.

2. Strategi kemitraan (*Cooperation*)

Bentuk lain dari partisipasi masyarakat adalah melibatkan masyarakat dalam organisasi untuk mengantisipasi kendala yang ada. Dalam hal ini masyarakat tidak dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan, melainkan sebagai mitra yang akan membentuk organisasi dalam mencapai tujuan, strategi ini digambarkan sebagai proses menarik elemen ke dalam kebijakan atau kepemimpinan suatu organisasi serta sebagai alat untuk mengalihkan atau mencegah ancaman yang dapat mengganggu keberadaannya. Salah satu contohnya adalah koperasi yang merupakan institusi perbankan dalam bekerja sama di bidang sumber keuangan.

Kemitraan dapat diterapkan, pertama dengan memperkerjakan seseorang yang memiliki kekuatan atau kemampuan untuk mempengaruhi dalam menjalankan tugas organisasi tersebut. bentuk tersebut merupakan kemitraan informal. Walaupun kemitraan informal mempunyai keuntungan yang jelas dan nyata, namun juga menggunakan biaya sendiri yang cukup mahal. Untuk itu perlu dipertimbangkan antara manfaat yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan.

Bentuk kedua adalah bentuk kemitraan formal, yaitu memperkerjakan seseorang yang memiliki kekuasaan dan persetujuan dari seluruh masyarakat dengan cara memberikan kepercayaan penuh agar dapat memperoleh kekuasaan dan kemenangan. Misalnya, pemuka masyarakat, organisasi wanita dan lainnya. Dalam kemitraan formal juga ditekankan pentingnya membentuk jaringan komunikasi dengan masyarakat. Komunikasi dengan masyarakat sangat diperlukan, sebab organisasi tergantung pada dukungan masyarakat. Melalui

suatu komunikasi anggota masyarakat dapat diharapkan dapat mengenali program dari organisasinya sehingga dapat berperan serta didalamnya.

Perbedaan antara kemitraan formal dan non formal terletak pada keperluan peserta untuk mempengaruhi kebijakan, kemitraan informal merupakan suatu bagian kekuasaan untuk hal-hal yang sifatnya khusus karena adanya ancaman atau tekanan sedangkan kemitraan formal hanya mencari pengakuan publik dengan cara membangun hubungan karena tidak diantisipasi dengan organisatoris akan resiko yang akan dihadapi

Permasalahan dari kemitraan adalah bahwa tidak semua masyarakat membutuhkan hak kekuasaan dan sangsi baik dari masyarakat umum maupun masyarakat yang dilibatkan, tidak semua masyarakat bertujuan untuk mengejar untung karena adanya anggota masyarakat yang bersedia menjadi anggota secara sukarela.

3. Strategi Kekuatan Masyarakat (*Community power*)

Kebanyakan organisasi masyarakat menggunakan kekuasaannya untuk mempengaruhi keputusan masyarakat. Ada dua strategi partisipasi masyarakat yang didasarkan pada teori kekuatan masyarakat, keduanya dirancang untuk memanfaatkan kekuatan masyarakat, yaitu : merekrut individu yang memiliki pengaruh dalam menganugerahkan kuasa dan pengaruh pada pengaruh organisasi tersebut, dan menganugerahkan penghargaan pada anggotanya.

7. Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Musrembang

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan “*delegation of authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan (Miewald dalam Pamudji, 1984:2).

Desentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah Kota dan kota. Pengertian ini sesuai dengan hakekat dari desentralisasi yakni “*delegation of authority and responsibility*”.

Desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan (Barkley, 1978 dalam Soemardjan, 1999:21). Mc. Gregor (Salusu, 1999:63) menegaskan bahwa jika dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik.

Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka di motivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan. Hal ini mensyaratkan

penerapan azas desentralisasi yang berarti pengambilan keputusan pada tingkat bawah organisasi dipandang sebagai cara terbaik untuk melahirkan keputusan-keputusan yang lebih sesuai dengan kepentingan organisasi besar.

Konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi adalah dibentuknya daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berhak, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom tersebut untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip pemberian otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Perubahan lingkungan perencanaan memerlukan reposisi dan penggunaan paradigma baru dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah kearah yang lebih demokratis dan partisipatif, yang melibatkan stakeholder dalam proses pengambilan keputusan perencanaan. Nilai-nilai baru yang diperkenalkan dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah, antara lain adalah:

1. memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratik dan desentralistik

2. mengutamakan isu-isu strategis
3. menekankan perencanaan jangka menengah dan perencanaan strategis
4. mengutamakan pendekatan kemitraan
5. berorientasi pada peningkatan kinerja
6. memberikan peran lebih besar pada pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan
7. menerapkan transparansi dan akuntabilitas.

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan PP No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan suatu siklus perencanaan yang mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu :

1. Politik
2. Teknokratik
3. Partisipatif
4. Atas-bawah (top-down)
5. Bawah-atas (bottom-up)

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan

menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musrenbang yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, Kota/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan.

Musrenbang tahunan merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk perencanaan pembangunan tahunan, yang dilakukan secara berjenjang melalui mekanisme “*bottom-up planning*”, dimulai dari Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota dan untuk jenjang berikutnya hasil Musrenbang Kabupaten/Kota juga digunakan sebagai masukan untuk Musrenbang Provinsi, Rakorpus (Rapat Koordinasi Pusat) dan Musrenbang Nasional.

Terpenuhinya syarat lingkungan internal tersebut menjadi pertimbangan atau modal untuk mengetahui kebutuhan masyarakat dan isu-isu permasalahan kritis yang dihadapi, yang selanjutnya menjadi acuan bagi para *stakeholder* untuk membuat kesepakatan untuk menyusun rencana strategis sesuai dengan asas, norma dan prinsip-prinsip perencanaan partisipatif.

Pelaksanaan kegiatan Musrenbang pada setiap tingkatan ada sasaran output yang akan dicapai dan secara umum outputnya untuk masing-masing tingkatan dalam musrenbang tersebut dapat diuraikan sebagaiberikut :

1. Musrenbang tingkat kelurahan/desa menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala desa/kelurahan yang sudah dikelompokkan berdasarkan

sumber pendanaan, yaitu alokasi dana desa/kelurahan, swadaya dan melalui SKPD (APBD).

2. Musrenbang tingkat kecamatan menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala kecamatan menurut fungsi/SKPD sebagai bahan forum SKPD.
3. Musrenbang Kabupaten/Kota menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala Kabupaten/Kota yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kabupaten/Kota, Provinsi, APBN dan lainnya.
4. Musrenbang Provinsi menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala provinsi yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Provinsi, APBN dan lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi daerah perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang mewadahi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan, menyampaikan pikiran dan pendapatnya berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggungjawab dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah.

2.7. Kerangka Konsep

Kebijakan perencanaan pembangunan daerah bukan lagi mengacu kepada sistem sentralisasi melainkan sudah menganut sistem desentralisasi seiring berlakunya otonomi daerah, yang memungkinkan birokrat, masyarakat/swasta dan legislator lebih berintegrasi dan bersinergi melalui peran partisipatif dalam mengambil keputusan dan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerahnya.

Perencanaan partisipatif melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan, melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai satu kesatuan, yang bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat (Abe, 2002). Perencanaan partisipatif sebagai usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri (Wicaksono dan Sugiarto (Wijaya, 2003).

Perencanaan partisipatif mempunyai karakteristik atau ciri-ciri yaitu : terfokus pada kepentingan masyarakat, partisipatoris (keterlibatan), dinamis, sinergitas, legalitas, dan fisibilitas (realistis) (Wicaksono dan Sugiarto dalam Wijaya, 2001), dengan kriteria-kriteria: adanya pelibatan seluruh *stakeholder*, adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan *legitimate*, adanya proses politik melalui upaya negoisasi atau urung rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*), adanya usaha

pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi (Samsura, 2003).

Prinsip dasar model perencanaan partisipatif bersamamasyarakat adalah:

1. Adanya saling percaya diantara peserta, saling mengenal dan saling bekerjasama
2. Kesetaraan peserta
3. Rakyat biasa menyepakati hasil yang di peroleh, baik saat itu harus dihindari praktek perang intelektual
4. Keputusan yang baik, tidak disarankan pada dusta dan kebohongan
5. Berperoses dengan berdasarkan kepada fakta, dengan sendirinya menuntut cara berfikir objektif
6. Perinsip partisipasi terwujud secara sehat, jika apa yang dibahas merupakan hal yang dekat dengan kehidupan keseharian masyarakat. (Tjokroamidjojo, 1996)

Hasil-hasil Musrenbang baik tingkat kelurahan, kecamatan, Kabupaten/kota, seharusnya tetap dikonsistensikan dengan pembahasan rancangan RKAD pada forum SKPD, penyusunan KUA, PPAS dan RAPBD sehingga output formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah benar-benar akuntabel dan berkualitas, program-program dan kegiatan dapat lebih terintegrasi antar sektor baik dalam Renja SKPD dan RKA SKPD dan Penetapan APBD.

Gambar. 1 Kerangka Konsep

<p>Model Perencanaan <i>Top-down, Bottom-up</i></p>



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar, dengan pertimbangan bahwa Kota Makassar merupakan salah satu daerah perkotaan (Metropolitan) dengan berbagai masalah pendidikan, lingkungan, ekonomi, sosial, dan budaya.

3.2. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yakni bersifat menggambarkan temuan penelitian dengan menggunakan dasar-dasar teori yang ada. Jenis penelitian ini adalah studi kasus, yakni strategi perencanaan partisipatif melalui Musrenbang untuk formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah di Kota Makassar.

3.3. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Data kualitatif, yaitu data berupa keterangan atau informasi dalam bentuk narasi atau pertanyaan, seperti hasil wawancara dengan informan/narasumber.

2. Sumber Data

- a. Data primer, diperoleh secara langsung dari lapangan, berupa hasil observasi, wawancara dengan informan/narasumber. Adapun informan/narasumber dalam penelitian ini adalah : pihak di SKPD terkait (yang terlibat dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah seperti

Bappeda, Dinas PU, Dinas Sosial, Disperindag), Camat, Lurah, Ormas/ LSM, Tokoh Masyarakat, pelaku usaha dan warga masyarakat.

- b. Data sekunder, diperoleh dari instansi terkait atau sumber yang ada, berupa :Strategi Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Makassar (studi kasus Musrenbang Kota Makassar).

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah :

1. Observasi, yakni melalui pengamatan langsung di lapangan. Adapun yang diamati adalah mobilitas peserta menghadiri atau mengikuti Musrenbang, keterlibatan aparatur – pelaku usaha – masyarakat dan legislator dalam kegiatan Musrenbang dan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah, aktivitas diskusi selama proses Musrenbang, aktivitas pembahasan rancangan RKAD dan penyusunan KUA – PPAS – RAPB.
2. Wawancara, yakni melalui wawancara langsung, mendalam dan terstruktur dengan responden dan informan. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara.
3. Dokumentasi, yakni melalui telaah dokumen (seperti RKAD, KUA, PPAS, RAPB), kajian literatur, berita acara penyelenggaraan Musrenbang, dan data lainnya yang relevan.

3.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Analisis data penelitian kualitatif dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan mana yang akan dikaji sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan.

3.6. Operasionalisasi Konsep

Untuk menyamakan persepsi terhadap variabel penelitian, maka diuraikan definisi operasional variabel sebagai berikut :

1. Perencanaan partisipatif adalah perencanaan pembangunan Kota Makassar melalui Musrenbang Tahun 2014 dan 2015 untuk menformulasikan kebijakan/program, subprogram, rencana kegiatan dengan melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi mengajukan aspirasi atau usulan atau gagasan pemikiran, melibatkan instansi / SKPD terkait serta legiskator untuk membuat konsensus.
2. Peningkatan Kualitas Manusia adalah perencanaan partisipatif untuk formulasi program yang berkaitan dengan peningkatan kualitas manusia yang diaspirasikan atau diusulkan oleh masyarakat, diformulasikan oleh SKPD terkait dan mendapat konsensus oleh legislator di DPRD Kota Makassar. Indikator yang digunakan adalah :
 - a. Peningkatan kualitas pendidikan
 - b. Peningkatan derajat kesehatan
 - c. Peningkatan kesejahteraan sosial budaya dan agama

- d. Pembinaan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender
- e. Pembinaan pemuda dan olah raga

Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan adalah perencanaan partisipatif untuk formulasi program yang berkaitan dengan pengembangan tata ruang dan lingkungan yang diaspirasikan atau diusulkan oleh masyarakat, diformulasikan oleh SKPD terkait dan mendapat konsensus oleh legislator di DPRD Kota Makassar. Indikator yang digunakan adalah :

- a. Penataan ruang
- b. Pembangunan infrastruktur kota

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Kota Makassar

4.1.1 Letak Geografi

Kota Makassar berkembang karena posisinya yang strategis sebagai Ibu Kota Provinsi, dalam hal ini fungsi dan perannya sebagai pusat segala kegiatan, baik dalam bidang pemerintahan, pendidikan, perdagangan atau pun sosial politik. Hal ini memungkinkan untuk dikembangkannya usaha-usaha lain yang dapat menompang posisi strategi.

Makassar secara administratif sebagai Ibu Kota Propinsi Sulawesi selatan berada di bagian barat pulau Sulawesi dengan ketinggian 0-25 m dari permukaan laut. Letak geografis kota Makassar terletak antara 119°24'17'38" Bujur Timur dan 5°8'6'19" lintas selatan yang berbatasan sebelah utara dengan Kabupaten Maros, sebelah barat adalah Selat Makassar. Luas wilayah Kota Maksassar tercatat 175,77 Km² yang meliputi 14 kecamatan, 143 Kelurahan, 971 RW dan 4.789 RT. Diantara Kecamatan tersebut ada tujuh kecamatan yang letaknya berbatasan dengan pantai yaitu Kecamatan Tamalate, Mariso, Ujung Tanah, Tallo, tamalanrea dan biringkanaya. Untuk dapat melihat luas wilayah dan presentasi terhadap luas wilayah masing-masing Kecamatan di Kota Makassar disajikan pada tabel 4.1.

Tabel 4.1

**Luas Area dan Presentase Terhadap Luas Wilayah Menurut Kecamatan
di Kota Makassar**

Kode Wil	Kecamatan	Luas Area (Km2)	Presentase Terhadap Luas Kota Makassar (%)
010	Mariso	1,82	1,04
020	Mamajang	2,25	1,28
030	Tamalate	20,21	11,50
031	Rappocini	9,23	5,25
040	Makassar	2,52	1,43
050	Ujung Pandang	2,63	1,50
060	Wajo	1,99	1,14
070	Bontoala	2,10	1,19
080	Ujung Tanah	5,94	3,38
090	Tallo	5,83	3,32
100	Panakkukang	17,05	9,70
101	Manggala	24,14	13,73
110	Biringkanaya	48,22	27,43
111	Tamalanrea	31,84	18,11
	Kota Makassar	175,77	100

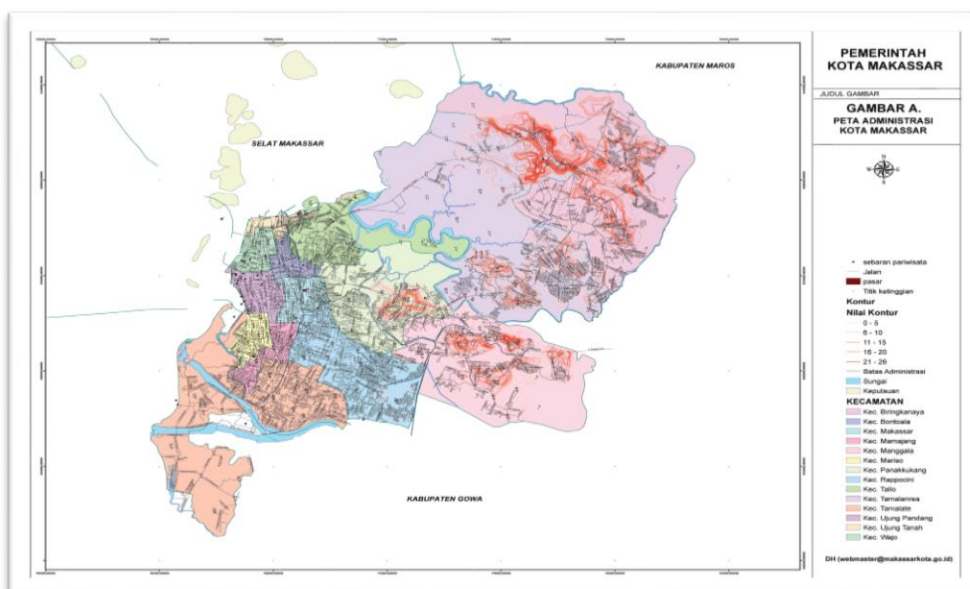
Sumber: Bappeda-Bps, Makassar Dalam Angka 2014

Pada tabel 1 diatas, Kecamatan yang memiliki wilayah paling luas adalah Kecamatan Biringkanaya dengn luas area sebesar 48,22 km² atau 27,43 persen dari luas Kota Makassar. Selanjutnya Kecamatan Tamalanrea dengan luas wilayahnya sebesar 31,84 Km² atau 18,11persen dari luas kota Makassar, diurutan ketiga adalah Kecamatan Manggala yang luas wilayahnya 24,14 Km² atau 13,73 persen dari luas

Kota Makassar. Sedangkan kecamatan yang mempunyai wilayah paling kecil adalah kecamatan Mariso dengan luas wilayahnya sebesar 1,82 Km² atau 1,04 persen dari luas Kota Makassar. Menempati di urutan kedua dengan wilayah terkecil yaitu Kecamatan Wajo yang luas wilayahnya sebesar 1,99 Km² atau 1,13 persen dari luas Kota Makassar dan diposisi ketiga adalah Kecamatan Bontoala dengan luas wilayah sebesar 2,10 Km² atau 1,92 persen dari luas kota Makassar.

Gambar. 2

Peta Kota Makassar



4.1.2 Penduduk

Penduduk Kota Makassar tahun 2014 tercatat sebanyak 1.352.136 jiwa, yang terdiri dari 667.661 laki-laki dan 684.455 perempuan. Berikut dapat kita lihat pada tabel 2 tentang rincian jumlah penduduk ditiap-tiap kecamatan di Kota Makassar.

Tabel 4.2

Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan Kota Makasar

No.	Kode wil.	Kecamatan	Penduduk		Jumlah
			Laki-laki	Perempuan	
1	010	Mariso	28.101	28.307	56.408
2	020	Mamajang	29.085	30.474	59.560
3	030	Tamalate	85.279	87.227	172.506
4	031	Rappocini	74.077	78.454	152.531
5	040	Makassar	40.616	41.862	82.478
6	050	Ujung Pandang	12.805	14.355	27.160
7	060	Wajo	14.415	15.223	29.639
8	070	Bontoala	26.684	28.030	54.714
9	080	Ujung Tanah	23.603	23.530	47.133
10	090	Tallo	67.888	67.686	135.574
11	100	Panakuk kang	70.663	72.066	142.729
12	101	Manggala	59.008	59.183	118.191
13	110	Biringkanaya	83.996	85.344	169.340
14	111	Tamalanrea	51.462	52.713	104.175
		Kota Makassar	667.681	684.455	1.352.136

Sumber :Bappeda - BPS, Makassar dalam Angka Tahun 2014

4.1.3 Visi Misi Kota Makassar

Berdasarkan peraturan kota Makassar Nomor 13 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Panjang Daerah kota Makassar Tahun 2005-2025 menetapkan Visi Kota Makassar sebagai Visi Jangka Panjang dengan rentang waktu 20 tahun yakni:

“Makassar adalah kota maritim, niaga, global, budaya dan jasa yang berorientasi global, berwawasan lingkungan dan paling bersahabat”.

Untuk mencapai Visi tersebut maka dirumuskan Misi Jangka Panjang Kota Makassar sebagai berikut: ***“memberikan Pelayanan Prima, pembinaan Dunia Usaha, mewujudkan lingkungan yang bersih dan indah, membangun komunikasi dan koordinasi, serta meningkatkan ketertiban dan keamanan”.***

Menuju Visi Jangka Panjang, ditetapkan Visi jangka Menengah yaitu Visi Pemerintah Kota Makassar tahun 2009-2014 sebagai penjabaran dari Visi Jangka Panjang. Visi Pemerintah Kota Makassar tahun 2009-2014: ***“Makassar menuju Kota dunia berlandaskan kearifan lokal”*** yang dijabarkan dalam 5 Kebijakan Pokok yaitu:

1. Pengembangan kualitas manusia
2. Pengembangan kawasan, Tata Ruang dan Lingkungan
3. Penguatan Struktur Manusia
4. Desentralisasi penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bebas korupsi

5. Penegakan hukum dan hak asasi manusia (ham).

4.1.4 Keadaan Birokrasi Pemerintahan dan Legislator

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah (PERDA) No. 3 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, Pemerintah Kota Makassar telah membentuk sejumlah lembaga perangkat daerah baik berupa sekretariat dan dinas maupun lembaga teknis daerah.

Tabel 4.3 Lembaga Sekretariat dan Dinas dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Makassar, 2013

No.	Lembaga Sekretariat dan Dinas	Jumlah Aparatur
1	Sekretariat Daerah	48
2	Sekretariat DPRD	17
3	Sekretariat Komisi Pemilihan Umum (KPU)	3
4	Dinas Pendidikan (Diknas)	71
5	Dinas Kesehatan (Dinkes)	79
6	Dinas Pekerjaan Umum (PU)	22
7	Dinas Tata Ruang dan Bangunan	21
8	Dinas Pemuda dan Olahraga (Dikpora)	21
9	Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Kop. & UKM)	21
10	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Capil)	21
11	Dinas Tenaga Kerja (Disnaker)	21
12	Dinas Perhubungan (Dishub)	25
13	Dinas Komunikasi dan Informatika (Infokom)	21
14	Dinas Sosial (Disos)	21
15	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar)	22
16	Dinas Kelautan, Perikanan, Pertanian dan Peternakan	24
17	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal (Disperindag dan PMD)	20
18	Dinas Pertamanan dan Kebersihan (Distaber)	23
19	Dinas Pemadam Kebakaran	20
20	Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda)	20
	Jumlah	541

Sumber : Sekretariat Pemerintah Kota Makassar, 2013

Selanjutnya disajikan jumlah lembaga teknis daerah di lingkungan Pemerintah Kota Makassar, sebagaimana tertera berikut.

Tabel 4.4 Lembaga Teknis Daerah dalam Struktur Organisasi Pemerintahan Kota Makassar, 2013

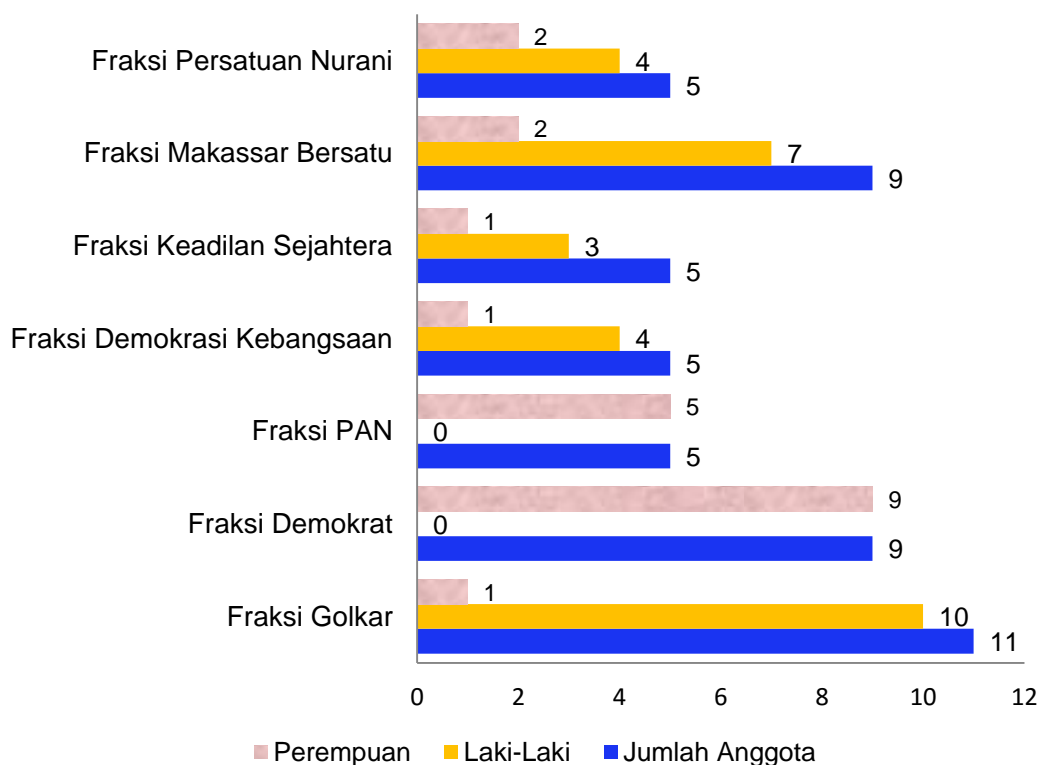
No.	Lembaga Teknis Daerah & Lembaga Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan	Jumlah Aparatur
Lembaga Teknis Daerah		
1	Inspektorat Daerah	9
2	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)	19
3	Badan Kepegawaian Daerah (BKD)	17
4	Badan Pendidikan dan Pelatihan (Badiklat)	15
5	Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM)	17
6	Badan Keluarga Berencana (BKB)	31
7	Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD)	17
8	Badan Penanggulangan Bencana	13
9	Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)	13
10	Kantor Arsip, Perpustakaan dan Pengolahan Data	5
11	Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbang & Linmas)	5
12	Kantor Ketahanan Pangan	5
13	Kantor Pemberdayaan Perempuan (KPM)	5
14	Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan (KPAP)	5
15	Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD)	20
Lembaga Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan		
16	Pelaksana Harian (LAKHAR) Badan Narkotika	8
17	Sekretariat Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI)	4
	Jumlah	191

Sumber : Sekretariat Pemerintah Kota Makassar, 2013

Keseluruhan unit kerja/ instansi atau SKPD tersebut yang dipercaya untuk menjalankan birokrasi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik di Kota Makassar sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Selain itu juga bertanggung

jawab dalam perencanaan partisipatif untuk formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerahnya sesuai lingkup kerjanya.

Selain Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan aparatur yang ada di lingkungan birokrasi pemerintahan Kota Makassar, juga terdapat sejumlah legislator di DPRD Kota Makassar hasil Pemilihan Legislatif Tahun 2009, yang dalam struktur organisasi DPRD Kota Makassar terdapat 50 orang anggota, yang merupakan wakil dari 7 fraksi, seperti disajikan berikut.

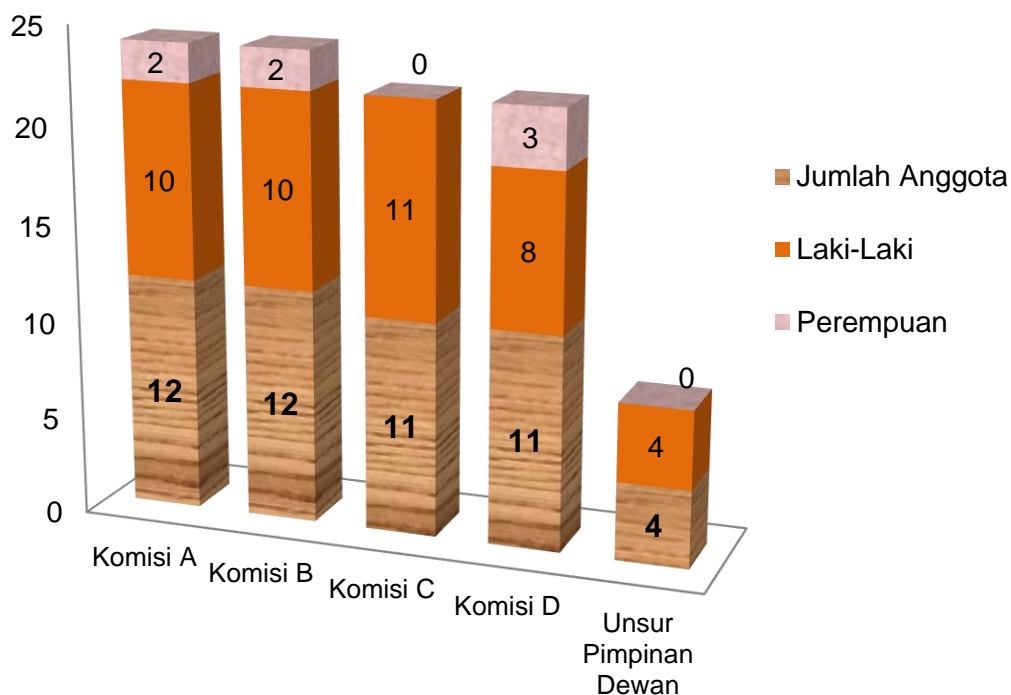


Gambar. 2 Jumlah Fraksi dalam Struktur Organisasi DPRD Kota Makassar

Data tersebut menunjukkan bahwa, dari 50 orang anggota DPRD pada 7 fraksi yang ada, 43 orang adalah laki-laki dan 7 orang adalah perempuan. Hal ini

menunjukkan bahwa kaum perempuan telah diperhitungkan untuk menduduki jabatan legislatif sekalipun persinya masih relatif kecil sebesar 14 %. Dalam menjalankan tugasnya DPRD Kota Makassar pada tahun 2014 telah menghasilkan 13 peraturan daerah, 30 keputusan dewan dan 25 keputusan pimpinan dewan.

Dari kelima puluh anggota dewan yang terbagi dalam 7 fraksi tersebut, selanjutnya terbagi ke dalam 4 komisi dan 1 unsur pimpinan dewan, sebagaimana disajikan berikut.



Gambar. 3 Jumlah Komisi DPRD Kota Makassar

Komisi A membidangi masalah pemerintahan, Komisi B membidangi masalah keuangan dan ekonomi, Komisi C membidangi masalah infrastruktur, dan Komisi D membidangi masalah pendidikan dan kesejahteraan rakyat. Keberadaan keempat Komisi (A,B,C dan D) tersebut, memainkan peranan penting baik sebagai

representasi dari wakil rakyat maupun sebagai mitra kerja Pemerintah Kota Makassar (Walikota dan jajaran kelembagaan/ instansinya).

4.2 Efektivitas Perencanaan Partisipatif dalam Penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai keadaan perencanaan partisipatif di Kota Makassar, RPJMD Kota Makassar Tahun 2014 – 2015 yang disusun berdasarkan hasil Musrenbang Kecamatan dan Renja SKPD, memuat rumusan perencanaan kebijakan diantaranya mengenai peningkatan kualitas manusia dan Perencanaan pengembangan tata ruang dan lingkungan,

Rumusan perencanaan berdasarkan hasil Musrenbang tersebut, dianalisis tingkat perencanaan partisipatifnya berdasarkan data sekunder dan dipadukan dengan hasil wawancara, sebagaimana diuraikan lebih lanjut.

1. Perencanaan Partisipatif Di Bidang Peningkatan Kualitas Manusia

- Perencanaan Partisipatif Program Peningkatan Kualitas Pendidikan**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada program peningkatan kualitas pendidikan dalam bidang peningkatan kualitas manusia di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut

Tabel 4.4 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Peningkatan Kualitas Pendidikan Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	PAUD	11	Diknas	16	7	2		

2	Wajar Dikdas 9 tahun	65	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diknas ▪ Dinas Sosial, Bagian Kesra ▪ BPM ▪ Disnaker ▪ Dinas PU ▪ Pemkot 	45	13	40		4
3	Pendidikan Menengah	24	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinas Pendidikan ▪ Dinas PU 	8	5	3		1
4	Pendidikan Non Formal	20	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinas Sosial ▪ Dep Agama ▪ Dinas Pendidikan ▪ Ktr.Pemberdayaan Perempuan ▪ Pemkot 	27	6	4		1
5	Pendidikan Luar Biasa	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinas Pendidikan 	1	1			1
6	Peningkatan Mutu Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan	1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinas Pendidikan 	1	1			1
7	Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan Sekolah	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diknas ▪ Bagian Kesra ▪ Dinas PU ▪ Kantor Arsip, PDEPerpustakaan 	30	11	14		
	Jumlah/Rerata	137		18	6	63		8
Kategori Penilaian		<i>Kurang efektif</i>						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat/setuju, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk program peningkatan kualitas pendidikan dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia telah merumuskan enam subprogram yakni PAUD, pendidikan dasar wajib belajar 9 tahun, pendidikan menengah, pendidikan non formal, pendidikan luar biasa, peningkatan mutu tenaga pendidik dan tenaga kependidikan, serta pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan sekolah, yang secara umum mencakup 137 kegiatan.

Secara umum, ada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup birokrasi Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar yang terlibat (berpartisipasi) dalam perumusan perencanaan berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar

Tahun 2014 dan 2015 tersebut, diantaranya : Dinas Pendidikan (Diknas), Dinas Sosial, Bagian Kesra, Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM), Dinas Tenaga Kerja (Disnaker), Dinas Pekerjaan Umum (PU), Departemen Agama (Depag), Kantor Pemberdayaan Perempuan (KPP), serta Kantor Arsip, PDE Perpustakaan.

Berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 tersebut, masyarakat di sejumlah kelurahan dan kecamatan terlibat (berpartisipasi) baik dalam pengajuan usulan/ gagasan/ ide pikiran maupun kontribusi tenaga dan waktu dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan - peningkatan kualitas manusia di daerah (kelurahan atau kecamatan)-nya masing-masing.

Permasalahan yang terjadi bahwa, dari 143 kelurahan yang ada di Kota Makassar, hanya 45 (atau 31,5%) kelurahan yang tercover perumusan rencana kegiatan pada program Dikdas Wajar 9 tahun. Dengan perkataan lain, masih ada 98 (atau 68,5%) kelurahan yang tidak tercover rencana kegiatan tersebut. Hal ini juga mengindikasikan bahwa, pelibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan Dikdas Wajar 9 tahun melalui Musrenbang Kota Makassar kurang optimal. Dari uraian tentang rumusan kegiatan Dikdas Wajar 9 tahun tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk peningkatan kualitas pendidikan melalui kegiatan Dikdas Wajar 9 tahun berdasarkan data laporan penyelenggaraan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 belum sepenuhnya terintegratif dan komprehensif, sehingga tidak optimal.

- 1) Untuk perencanaan kegiatan Pendidikan Menengah, ada 24 kegiatan yang dirumuskan (formulasi) dari hasil Musrenbang yang ditujukan kepada 8 kelurahan

dan 5 kecamatan melalui pertemuan usulan masyarakat dan SKPD terkait, serta 3 kegiatan yang tercatat telah disetujui atau disepakati (konsensus) setelah melalui pembahasan di tingkat legislatif (DPRD Kota Makassar) dan 1 rumusan usulan rencana dibahas lebih lanjut. Permasalahan yang terjadi bahwa, dari 143 kelurahan yang ada di Kota Makassar, hanya 8 (atau 5,6%) kelurahan yang tercover perumusan rencana kegiatan. Dengan perkataan lain, masih ada 135 (atau 94,4%) kelurahan yang tidak tercover rencana kegiatan tersebut. Demikian halnya, dari 14 kecamatan yang ada, hanya 5 kecamatan yang tersentuh rencana kegiatan sedangkan 9 kecamatan lainnya masih dikesampingkan.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa, pelibatan masyarakat yang ada di berbagai kelurahan dan kecamatan di wilayah Kota Makassar untuk berpartisipasi dalam perencanaan Pendidikan Menengah melalui Musrenbang Tahun 2014-2015 Kota Makassar kurang optimal.

- 2) Untuk perencanaan kegiatan Pendidikan Non Formal, ada 20 kegiatan yang dirumuskan (formulasi) dari hasil Musrenbang yang ditujukan kepada 27 kelurahan dan 6 kecamatan melalui pertemuan usulan masyarakat dan SKPD terkait, serta 4 kegiatan yang tercatat telah disetujui atau disepakati (konsensus) setelah melalui pembahasan di tingkat legislatif (DPRD Kota Makassar) dan 1 rumusan usulan rencana dibahas lebih lanjut. Permasalahan yang terjadi bahwa, walaupun sejumlah rencana kegiatan yang telah diusulkan dan dirumuskan tersebut tergolong baik dan strategis, namun hanya sebagian kecil yang sudah

mendapat consensus dari legislator di DPRD Kota Makassar. Sebaliknya, masih banyak rumusan rencana kegiatan yang belum jelas konsensusnya.

Permasalahan lainnya bahwa, dari 143 kelurahan yang ada di Kota Makassar, hanya 27 (atau 18,9%) kelurahan yang tercover perumusan rencana kegiatan. Dengan perkataan lain, masih ada 116 (atau 81,1%) kelurahan yang tidak tercover rencana kegiatan tersebut. Demikian halnya, dari 14 kecamatan yang ada, hanya 6 kecamatan yang tersentuh rencana kegiatan sedangkan 8 kecamatan lainnya masih dikesampingkan.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa, pelibatan masyarakat yang ada di berbagai kelurahan dan kecamatan di wilayah Kota Makassar untuk berpartisipasi dalam perencanaan Pendidikan Non Formal melalui Musrenbang Tahun 2014-2015 Kota Makassar tidak optimal.

- 3) Untuk perencanaan kegiatan Pendidikan Luar Biasa, hanya 1 kegiatan yang dirumuskan (formulasi) dari hasil Musrenbang yang ditujukan kepada 1 kelurahan dan 1 kecamatan melalui pertemuan usulan masyarakat dan SKPD terkait, dan belum jelas konsensusnya atau masih menunggu pembahasan lebih lanjut di tingkat legislatif (DPRD Kota Makassar). Sasaran dan jenis kegiatan tunggal yang diformulasikan perencanaannya oleh Dinas Pendidikan Kota Makassar adalah pendataan usia sekolah dan cacat.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa, rumusan perencanaan partisipatif secara tunggal untuk kegiatan Pendidikan Luar Biasa dengan jelas mengindikasikan masih lemahnya partisipasi stakeholder (SKPD terkait dan

legislator) baik dalam melakukan penjangkaran aspirasi, menampung keluhan dan masalah, merespon kebutuhan masyarakat maupun dalam mengatasi masalah-masalah terkait pendidikan luar biasa di sejumlah kelurahan dan kecamatan di Kota Makassar, sehingga tidak optimal.

- 4) Untuk perencanaan kegiatan Peningkatan Mutu Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan, hanya 1 kegiatan yang dirumuskan (formulasi) dari hasil Musrenbang yang ditujukan kepada 1 kelurahan dan 1 kecamatan melalui pertemuan usulan masyarakat dan SKPD terkait, dan belum jelas konsensusnya atau masih menunggu pembahasan lebih lanjut di tingkat legislatif (DPRD Kota Makassar). Sasaran dan jenis kegiatan tunggal yang diformulasikan perencanaannya oleh Dinas Pendidikan Kota Makassar adalah Seminar Pendidikan Gratis.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa, rumusan perencanaan partisipatif secara tunggal untuk kegiatan Peningkatan Mutu Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan dengan jelas mengindikasikan masih lemahnya partisipasi stakeholder (SKPD terkait dan legislator) baik dalam melakukan penjangkaran aspirasi, menampung keluhan dan masalah, merespon kebutuhan masyarakat maupun dalam mengatasi masalah-masalah terkait Peningkatan Mutu Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan di sejumlah kelurahan dan kecamatan di Kota Makassar, sehingga tidak optimal.

- 5) Untuk perencanaan kegiatan Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan Sekolah, ada 15 kegiatan yang dirumuskan (formulasi) dari hasil

Musrenbang yang ditujukan kepada 30 kelurahan dan 11 kecamatan melalui pertemuan usulan masyarakat dan SKPD terkait, serta 14 kegiatan yang tercatat telah disetujui atau disepakati (konsensus) setelah melalui pembahasan di tingkat legislatif (DPRD Kota Makassar) dan 1 rumusan usulan rencana dibahas lebih lanjut.

Permasalahan lainnya bahwa, dari 143 kelurahan yang ada di Kota Makassar, hanya 30 (atau 21,0%) kelurahan yang tercover perumusan rencana kegiatan Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan Sekolah. Dengan perkataan lain, masih ada 113 (atau 79,0%) kelurahan yang tidak tercover rencana kegiatan tersebut. Hal ini berarti bahwa, perumusan perencanaan kegiatan tersebut belum merata atau masih berkesenjangan.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa, pelibatan masyarakat yang ada di berbagai kelurahan dan kecamatan di wilayah Kota Makassar untuk berpartisipasi dalam perencanaan Pengembangan Budaya Baca dan Pembinaan Perpustakaan Sekolah melalui Musrenbang Tahun 2014-2015 Kota Makassar tidak optimal.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui penyelenggaraan Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 dalam formulasi program peningkatan kualitas pendidikan dalam bidang peningkatan kualitas manusia masih berkesenjangan, disparitas, *overlapping* serta belum sepenuhnya terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *kurang efektif*.

- **Peningkatan Derajat Kesehatan**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada aspek peningkatan derajat kesehatan dalam bidang peningkatan kualitas manusia di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut

Tabel 4.5 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Peningkatan Derajat Kesehatan Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Obat dan Pembekalan Kesehatan	5	Dinkes	14	3	5		
2	Upaya Kesehatan Masyarakat	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ Badan KB ▪ RSUD DAYA 	11	3	4		
3	Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ K. Pemb. Perempuan 	21	4	4		
4	Perbaikan Gizi Masyarakat	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes 	25	7	7		
5	Program Pengembangan Lingkungan Sehat	12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ Dinas PLH ▪ Dinas PU 	35	7	3		
6	Pencegahan, Penanggulangan Penyakit Menular	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ BNNK 	21	7	4		
7	Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin	8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ RSUD DAYA 	22	3	8		
8	Pengadaan, Peningkatan dan Perbaikan Sarana Prasarana Puskesmas/Puskesmas Pembantu dan Jaringannya	16	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes ▪ BNNK 	60	10	11		
9	Peningkatan Pelayanan Kesehatan Anak Balita	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes 	14	3	4		
10	Peningkatan Keselamatan Ibu Melahirkan dan Anak	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinkes 	13	2	3		
	Jumlah	67		24	5	53		
Kategori Penilaian		Kurang efektif						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk program peningkatan derajat kesehatan dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia telah merumuskan sepuluh subprogram, yang secara umum mencakup 67 kegiatan dan 53 (atau 79,1%) telah mendapat konsensus dari para stakeholder terkait.

Secara umum, ada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup birokrasi Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar yang terlibat (berpartisipasi) dalam perumusan perencanaan berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 tersebut, diantaranya : Dinas Kesehatan (Dinkes), Dinas PLH, Badan Keluarga Berencana (KB), BNNK, serta Rumah Sakit.

Secara keseluruhan dari uraian tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui penyelenggaraan Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 untuk formulasi program peningkatan derajat kesehatan dalam bidang peningkatan kualitas manusia belum merata/ proporsional, masih berkesenjangan, disparitas, *overlapping*, inkonsisten, kurang aspiratif serta belum sepenuhnya terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *kurang efektif*.

- **Peningkatan Kesejahteraan Sosial Budaya dan Agama**

Aspek peningkatan kesejahteraan sosial budaya dan agama merupakan salah satu program dalam perencanaan partisipatif kebijakan peningkatan kualitas manusia yang dirumuskan dari hasil Musrenbang Tahun 2014 dan 2015 di Kota Makassar.

Berdasarkan data laporan hasil Musrenbang Tahun 2014 dan 2015 di Kota Makassar, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada aspek peningkatan kesejahteraan sosial budaya dan agama disajikan berikut.

Tabel 4.6 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Peningkatan Kesejahteraan Sosial Budaya Dan Agama Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	B/TS	DBLL
1	Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) & Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Lainnya	4	Dinsos	15	6		U.2013	
2	Pelayanan dan Rehabilitasi Kesos	2	Dinsos	7	4		U.2013	
3	Pembinaan Anak Terlantar	1	Dinsos	6	6			
4	Pembinaan Para Penyandang Cacat, Trauma	1	Dinsos	1	1			
5	Pembinaan Panti Asuhan/Panti Jompo	1	Dinsos	1	1			
6	Pembinaan Eks Penyandang Penyakit Sosial (eks narapidana, PSK, narkoba dan penyakit sosial lainnya)	1		20	3			
7	Pemberdayaan Kelembagaan Kesos	4	Dinsos	18	4			
8	Keluarga Berencana	1	BKB	12	1			
9	Kesehatan Reproduksi Remaja	2	BKB	12	1			
10	Pelayanan Kontrasepsi	2	BKB	2	2			
11	Pembinaan Peranserta Masyarakat Dalam Pelayanan KB/KR yang Mandiri	2		2	2			
12	Promosi Kesehatan Ibu, Bayi dan Anak Melalui Kelompok Kegiatan Masyarakat	-		-	-			
13	Pengembangan Pusat Pelayanan Informasi dan Konseling KRR	-		-	-			
14	Peningkatan Penanggulangan Narkoba, PMS termasuk HIV/AIDS	-		-	-			
15	Pengembangan Bahan Informasi Tentang Pengasuhan dan Pembinaan Tumbuh Kembang Anak	-		-	-			
16	Penyiapan Tenaga Pendamping Kelompok Bina Keluarga	-		-	-			
17	Pengembangan Model Operasional BKB Posyandu-PADU	-		-	-			
18	Pengembangan Nilai Budaya	3		5	2			

19	Pengelolaan Keragaman Budaya	2	Disbudpar	2	1			
20	Pengembangan Kerjasama Pengelolaan Kekayaan Budaya	-						
21	Peningkatan Kualitas Mental Spiritual	15	Dinsos, Depag, Bag.Kesra/ KUA,BPM	36	8		U.2013	
	Jumlah	41		10	3			
Kategori Penilaian		<i>Tidak efektif</i>						

Sumber : Hasil olahan data sekunder,2015

Keterangan : S : sepakat, B/TS : belum/ tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk program peningkatan kesejahteraan sosial budaya dan agama dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia telah merumuskan duapuluh satu subprogram, yang secara umum mencakup 41 kegiatan, yang dari kegiatan tersebut ada yang diusulkan sejak Tahun 2013 namun belum jelas konsensus dari para stakeholder terkait.

Secara umum, ada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup birokrasi Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar yang terlibat (berpartisipasi) dalam perumusan perencanaan berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 tersebut, diantaranya : Dinas Sosial (Dinsos), Badan Keluarga Berencana (BKB), Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar), Kantor Departemen Agama khususnya Bagian Kesra dan KUA/ BPM.

Perencanaan partisipatif pada program peningkatan kesejahteraan sosial budaya dan agama dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia di Kota Makassar tersebut dari uraian tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk tentang rumusan kegiatan Peningkatan Kualitas Mental Spiritual, berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 belum sepenuhnya aspiratif, kurang terintegratif dan komprehensif, sehingga kurang optimal.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui penyelenggaraan Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 untuk formulasi program peningkatan derajat kesehatan dalam bidang peningkatan kualitas manusia belum merata/ proporsional, masih berkesenjangan, disparitas, *overlapping*, inkonsisten, kurang aspiratif serta belum sepenuhnya terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *tidak efektif*.

- **Pembinaan Kesejahteraan Keluarga dan Kesetaraan Gender**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada aspek pembinaan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender dalam bidang peningkatan kualitas manusia di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut

Tabel 4.7 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Dan Kesetaraan Gender Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Program Kerasian Peningkatan Kualitas Anak dan Perempuan							
2	Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak							
3	Program Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan							

4	Program Peningkatan Peranserta dan Kesetaraan Gender Dalam Pembangunan	4	Kantor Pemberdayaan Perempuan (KPP)	12	3			
	Jumlah	4		12	3			
	Kategori Penilaian	<i>Tidak efektif</i>						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk program pembinaan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia merumuskan empat subprogram, yakni : penyuluhan peranan gender dalam pembangunan, pelatihan kursus menjahit bagi ibu-ibu PKK, peningkatan SDM bagi anggota PKK, dan pengadaan mesin jahit untuk anggota dasawisma. Namun hanya satu sub program yang memiliki rumusan kegiatan, yang belum jelas konsensus dari para stakeholder terkait.

Secara umum, partisipasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup birokrasi Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar dalam perumusan perencanaan berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 tersebut masih relatif terbatas, yakni hanya Kantor Pemberdayaan Perempuan (KPP).

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan partisipatif tersebut tidak jelas kecuali pada rumusan program/ kegiatan Peningkatan Peranserta dan Kesetaraan Gender dalam Pembangunan, yakni masyarakat di 12 kelurahan dan 3 kecamatan, namun partisipasi itu juga masih terbatas untuk mengikuti penyuluhan peranan gender dalam pembangunan, pelatihan kursus menjahit bagi ibu-ibu PKK, penerima bantuan mesin jahit untuk anggota dasawisma.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014/ 2015 untuk formulasi program pembinaan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender dalam bidang peningkatan kualitas manusia belum merata/ proporsional, berkesenjangan, *overlapping*, inkonsisten, kurang aspiratif serta tidak terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *tidak efektif*.

- **Pembinaan Pemuda dan Olah Raga**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada aspek pembinaan pemuda dan olah raga dalam bidang peningkatan kualitas manusia di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut :

Tabel 4.8 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembinaan Pemuda Dan Olah Raga Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi	Partisipasi Masyarakat		Konsensus Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Pemuda		Dikpora					
2	Peningkatan Peranserta Kepemudaan	1		1	1			
3	Peningkatan Upaya Penumbuhan Kewirausahaan & Kecakapan Hidup Pemuda							
4	Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Narkoba							
5	Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Olah Raga							
6	Pembinaan dan Pemasarakatan Olah Raga	5		6	2			

7	Peningkatan Sarana dan Prasarana Olah Raga	1	Dikpora Dinas PU	6	2			
	Jumlah	7		4	2			
Kategori Penilaian		Tidak efektif						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk program pembinaan pemuda dan olah raga dalam kebijakan peningkatan kualitas manusia merumuskan tujuh subprogram, namun hanya tiga sub program yang memiliki rumusan kegiatan Peningkatan Peranserta Kepemudaan, Pembinaan dan Pemasyarakatan Olah Raga, dan Peningkatan Sarana dan Prasarana Olah Raga.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014/ 2015 untuk formulasi program pembinaan kesejahteraan keluarga dan kesetaraan gender dalam bidang peningkatan kualitas manusia belum merata/ proporsional, berkesenjangan, *overlapping*, inkonsisten, kurang aspiratif serta tidak terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *tidak efektif*.

- **Perencanaan Partisipatif Di Bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan**

Perencanaan partisipatif di bidang Pengembangan Tata Ruang Dan Lingkungan pada berdasarkan hasil Musrenbang Kecamatan di Kota Makassar

- **Program Penataan Ruang**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan

partisipatif pada aspek penataan ruang dalam bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut

Tabel 4.9 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Penataan Ruang Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Perencanaan Tata Ruang	0		0	0			
2	Program Pemanfaatan Ruang	0		0	0			
	Jumlah	0		0	0			
Kategori Penilaian		Tidak efektif						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislative

Data tersebut menunjukkan bahwa, perencanaan partisipatif dalam penataan ruang dalam kebijakan di bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan di Kota Makassar mencakup dua program yang dirumuskan melalui Musrenbang Tahun 2014 dan 2015 namun tidak jelas rumusan kegiatan, jumlah kelurahan dan kecamatan yang menjadi target lokasi juga tidak jelas serta tidak jelas konsensus legislasinya.

Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa, partisipasi para stakeholder (baik SKPD terkait, masyarakat maupun legislator di DPRD Kota Makassar) dalam perumusan perencanaan pada program penataan ruang melalui Musrenbang Tahun 2014 dan 2015, adalah tidak jelas, tidak efektif.

- **Program Pembangunan Infrastruktur Kota**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan

partisipatif pada aspek pembangunan infrastruktur kota dalam kebijakan bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan di Kota Makassar, sebagaimana disajikan berikut

Tabel 4.10 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Pembangunan Infrastruktur Kota Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Pembangunan Jalan & Jembatan	10		27	10			
2	Pembangunan Saluran Drainase/ Gorong—gorong	5	Dinas PU PNPM/P2KP NUSSP	34	10		U.2013	√
3	Pembangunan Turap/Talud/Bronjong	2	Dinas PU	5	3		U.2013*	√
4	Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan & Jembatan	10	Dinas PU PNPM/P2KP	103	14		U.2013*	
5	Rehabilitasi/ Pemeliharaan Talud/Bronjong	1	Dinas PU		1			
6	Rehabilitasi/Pemeliharaan Saluran Drainase/Gorong—gorong	8	Dinas PU	86	14			√
7	Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Bersih	6	Dinas PU PDAM	9	4			
8	Pengendalian Banjir	1		1	1		U.2013	
9	Pengadaan Lampu Jalan	3	Dinas PU Dinas T.Ruang PLN	31	8			
10	Rehabilitasi/ Pemeliharaan Lampu Jalan	3	Dinas PU	11	3			
11	Pengembangan Perumahan	2	Dinas PU	12	2			
12	Peningkatan Sarana dan Prasarana Umum	20	Dinas PU PLN PD Pasar PNPM/P2KP Dinas T.Ruang	32	14			
13	Pengendalian dan Pengamanan Lalu Lintas	4		5	3			
	Jumlah/ rata-rata	75	LdS : 2 Lns : 6	27 (356/13)	7 (97/13)		4	3
Kategori Penilaian		Kurang efektif						

Sumber : Hasil olahan data sekunder, 2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, ada 13 program/ subprogram yang telah diusulkan dan diformulasikan oleh SKPD terkait dalam program pembangunan

infrastruktur kota di Kota Makassar, yang mencakup 75 rencana kegiatan, 8 SKPD terkait (terdiri atas 2 *leading sector* dan 6 *lining sector*), rata-rata 27 kelurahan dan 7 kecamatan yang menjadi target lokasi dan partisipasi masyarakat, serta 3 usulan kegiatan yang masih menunggu pembahasan lebih lanjut oleh legislator di DPRD Kota Makassar disamping masing adanya 4 usulan Tahun 2013 serta 68 usulan yang tidak jelas konsensusnya. Dari uraian tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif untuk kegiatan Pengendalian dan Pengamanan Lalu Lintas berdasarkan hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 belum sepenuhnya aspiratif, kurang terintegratif dan komprehensif, sehingga kurang optimal.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, perencanaan partisipatif melalui Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014/ 2015 untuk formulasi program pembangunan infrastruktur kota dalam kebijakan di bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan di Kota Makassar belum merata/ proporsional, berkesenjangan, *overlapping*, inkonsisten, kurang aspiratif serta tidak terintegratif dan komprehensif melibatkan partisipasi stakeholder (baik SKPD terkait, legislator maupun masyarakat), sehingga *kurang efektif*.

- **Program Lingkungan Hidup**

Berdasarkan data Laporan Penyelenggaraan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, diperoleh gambaran mengenai perencanaan partisipatif pada aspek lingkungan hidup dalam bidang Pengembangan Tata Ruang dan Lingkungan sebagaimana disajikan berikut.

Tabel 4.11 Perencanaan Partisipatif Pada Aspek Lingkungan Hidup Berdasarkan Hasil Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015

No	Perumusan Perencanaan (Jumlah)		Partisipasi Birokrasi (SKPD)	Partisipasi Masyarakat (Jumlah Lokasi)		Jumlah Konsensus Kegiatan oleh Stakeholder		
	Program	Kegiatan		Kel.	Kec.	S	TS	DBLL
1	Pembangunan Kinerja Pengelolaan Sampah	10	Dinas Kebersihan	45	8		U.2013	
2	Pengendalian Pencemaran dan Pengrusakan Lingkungan Hidup	2	Dinas PU PLH/Dinas Kebersihan	2	2			
3	Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau	10	Dinas PU PLH/Dinas Kebersihan	24	8			
	Jumlah	22	Lds : 2 Lns: 1	24	6			
Kategori Penilaian		Kurang efektif						

Sumber : Hasil olahan data sekunder,2015

Keterangan : S : sepakat, TS : tidak sepakat, DBLL : dibahas lebih lanjut di legislatif

Data tersebut menunjukkan bahwa, ada 3 program/ subprogram yang telah diusulkan dan diformulasikan oleh SKPD terkait dalam program lingkungan hidup di Kota Makassar, yang mencakup 22 rencana kegiatan, 3 SKPD terkait (terdiri atas 2 *leading sector* dan 1 *lining sector*), rata-rata 24 kelurahan dan 6 kecamatan yang menjadi target lokasi dan partisipasi masyarakat. Status usulan kegiatan oleh legislator di DPRD Kota Makassar tidak jelas konsensusnya.

Mencermati lebih lanjut realitas tersebut, mengindikasikan masih adanya konflik kepentingan di kalangan stakeholder dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah khususnya dalam kebijakan di Pengembangan Tata Ruang Dan Lingkungan di Kota Makassar melalui tiga program strategis yang diformulasikan dan penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2014 dan 2015, sehingga perencanaan partisipatif *kurang efektif*.

4.3 Strategi Perencanaan Partisipatif Melalui Musrenbang Bagi Formulasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan di Kota Makassar

Strategi partisipasi birokrasi, swasta dan masyarakat bersifat urgen, vital dan strategis bagi formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah di Kota Makassar. Untuk tujuan itu maka terlebih dahulu diidentifikasi faktor-faktor berdasarkan kondisi faktual di lapangan, kemudian dilanjutkan dengan menyusun strategi-strategi Perencanaan Partisipatif melalui Musrenbang.

1) Kelembagaan / Organisasi Pemerintahan Kota

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah (PERDA) No. 3 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar, Pemerintah Kota Makassar telah membentuk sejumlah lembaga perangkat daerah baik berupa sekretariat dan dinas maupun lembaga teknis daerah.

Eksistensi sejumlah lembaga baik Sekretariat dan Dinas maupun lembaga teknis daerah di lingkup Pemerintah Kota Makassar, memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam merespon berbagai aspirasi dan kebutuhan atau kepentingan masyarakat dalam pembangunan kelurahan maupun kecamatannya sesuai bidang tugas dan fungsi pelayanannya.

Adanya kebijakan Pemerintah menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), semakin menuntut setiap lembaga tersebut untuk berperan dan berpartisipasi lebih luas, dengan cara hadir langsung pada pelaksanaan Musrenbang maupun melalui penjangkaran aspirasi secara tidak langsung pada Musrenbang tersebut.

Kehadiran lembaga baik Sekretariat dan Dinas maupun lembaga teknis daerah di lingkup Pemerintah Kota Makassar semakin urgen, vital dan strategis sebab kegiatan tersebut menjadi momentum pertemuan antara usulan/ ide pikiran para stakeholder yakni masyarakat dan birokrat untuk melakukan diskusi, tukar pikiran, menampung saran kemudian merumuskan dan menyekati program dan kegiatan yang dapat diagendakan melalui formulasi perencanaan.

Atas dasar itu dapat dikatakan bahwa, eksistensi lembaga baik Sekretariat dan Dinas maupun lembaga teknis daerah di lingkup Pemerintah Kota Makassar menjadi salah satu faktor kekuatan pendukung bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral.

2) Eksistensi Kelurahan dan Kecamatan

Di lingkungan Pemerintah Kota Makassar, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah (PERDA) No. 3 Tahun 2009, telah terbentuk 143 kelurahan dan 14 kecamatan. Keberadaan sejumlah kecamatan dan kelurahan tersebut, menjadi tempat bermukim sejumlah penduduk Kota Makassar sekaligus menjadi wadah untuk membangun kehidupan bersama melalui pengaturan administrasi dan pelayanan pemerintahan di tingkat kelurahan dan kecamatan. Oleh karena itu, keberadaan Pemerintah Kelurahan dan Kecamatan menjadi cermin dari partisipasi masyarakat di dalamnya dan sangat penting memainkan peran partisipatifnya dalam formulasi perencanaan pembangunan wilayahnya.

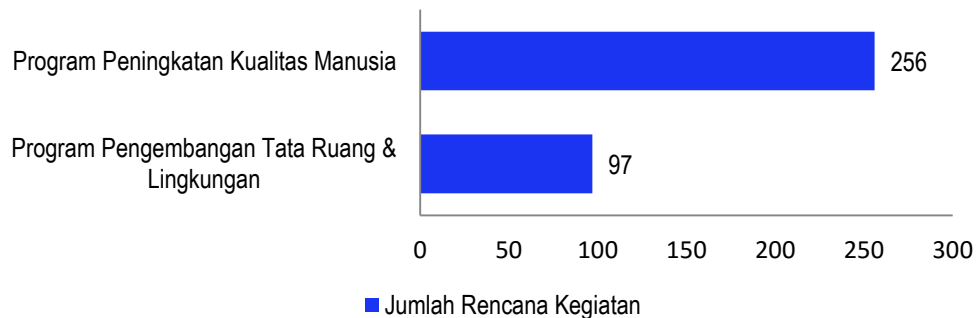
Atas dasar itu dapat dikatakan bahwa, eksistensi kelurahan dan kecamatan di wilayah Kota Makassar menjadi salah satu faktor kekuatan bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral.

3) Formulasi Program dan kegiatan

Secara umum, perencanaan partisipatif untuk menformulasikan suatu perencanaan yang terintegratif dan komprehensif, memerlukan rumusan program dan kegiatan baik sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Musrenbang maupun sebagai wahana untuk mengembangkan aspirasi dan rumusan yang lebih baik.

Formulasi perencanaan pada program tersebut dan sejumlah rencana kegiatan tersebut, memungkinkan untuk semakin meningkatnya partisipasi para stakeholder dalam mengajukan usulan, merumuskan kesepakatan serta membuat konsensus bersama.

Secara umum ada dua program strategis sehubungan dengan perencanaan partisipatif melalui Musrenbang Tahun 2015 dan 2015 di Kota Makassar, beserta jumlah kegiatannya yang telah dirumuskan oleh para stakeholder (masyarakat di berbagai kelurahan dan kecamatan, birokrasi / SKPD terkait dan legislator di DPRD Kota Makassar, sebagaimana disajikan pada histogram berikut.



Gambar. 4 Histogram Formulasi Program

Secara garis besar program tersebut merupakan rencana kegiatan tersebut yang menjadi wahana atau pengarah bagi para stakeholder (masyarakat di berbagai kelurahan dan kecamatan, birokrasi / SKPD terkait dan legislator di DPRD Kota Makassar) untuk mengembangkan perencanaan partisipatif yang lebih terintegratif, akurat dan akuntabel, representatif, tersistematis, terorganisir – terkoordinir serta lebih komprehensif dan holistik.

4) Fasilitas Musrenbang

Musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) pada dasarnya berfungsi sebagai fasilitas bagi birokrasi, masyarakat dan legislator untuk mempertemukan gagasan, keinginan dan kebutuhan pembangunan untuk diformulasikan perencanaannya dalam kebijakan pembangunan khususnya Rencana Pembangunan Jangka Pendek (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) guna mewujudkan perencanaan partisipatif.

Di Kota Makassar, penyelenggaraan Musrenbang menyediakan dua fasilitas yakni Musrenbang Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan. Khusus

mengenai Musrenbang Kecamatan, melibatkan masyarakat pada sejumlah kecamatan dan kelurahan. Penyelenggaraan Musrenbang tersebut selain menjadi wadah atau fasilitas bagi masyarakat untuk berpartisipasi mengajukan usulan/gagasan pemikiran, juga menghasilkan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang diformulasikan oleh SKPD terkait dan diharapkan mendapat consensus dari legislator di DPRD Kota Makassar.

Tanggapan beberapa Camat bahwa, mereka senang dengan adanya Musrenbang sebab memberikan kesempatan dan keleluasaan bagi mereka untuk mengetahui keinginan masyarakat di wilayahnya, dan selanjutnya dapat berkoordinasi dengan instansi terkait untuk merespon dan merealisasikan rencana yang telah disusun. Beberapa SKPD di lingkup Pemkot Makassar mengungkapkan bahwa, mereka menyambut baik adanya Musrenbang karena semakin memudahkan menyusun program dan rencana kegiatan sesuai bidang tugas dan kewenangannya. *(hasil wawancara, 17 – 20 Desember 2015).*

Atas dasar itu dapat dikatakan bahwa, faktor fasilitas dan hasil Musrenbang menjadi salah satu faktor kekuatan bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral.

5) Potensi SDM penduduk dan permasalahannya

Keberadaan sejumlah penduduk Kota Makassar dengan kondisi permasalahan yang dihadapi di setiap kelurahan dan kecamatan yang demikian, selain sebagai potensi sumber daya manusia yang dapat dikelola dan dikembangkan, juga menjadi salah satu faktor kekuatan pendukung bagi

perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral di Kota Makassar.

6) Kebutuhan Pemecahan Masalah Multidimensional

Secara administratif Kota Makassar yang terbagi atas 14 kecamatan, 143 kelurahan, 980 RW dan 4.867 RT, mempunyai luas wilayah 175,77 km² dengan jumlah penduduk sebanyak 1.352.136 jiwa dan tingkat kepadatan penduduk 7.693 jiwa per km² serta pertumbuhan penduduk 1,56% per tahun, secara nyata masih menghadapi berbagai permasalahan seperti terungkap dari hasil Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan serta Forum SKPD.

Kedudukan Kota Makassar sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia dan sebagai *gateway* di Kawasan Timur Indonesia (KTI) menyebabkan berbagai aktivitas masyarakat dan pembangunan lintas sektoral semakin berkembang pesat. Namun seiring dengan kemajuan pembangunan di berbagai sektor, berkembang pula berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar dan masyarakat.

Berbagai permasalahan yang timbul mulai dari masalah sarana dan prasarana transportasi jalan, infrastruktur, genangan air dan banjir, fasilitas pelayanan umum, fasilitas pelayanan air bersih, sanitasi lingkungan, sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan, sarana dan prasarana wilayah pesisir dan kegiatan penangkapan ikan, masalah, masalah pertanahan, masalah ketenagakerjaan, hingga masalah kualitas SDM, kemiskinan dan lainnya, kesemuanya masih membutuhkan berbagai pendekatan solusi.

Berbagai permasalahan dan tuntutan solusinya tersebut menjadi faktor kekuatan pendukung bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral melalui penyelenggaraan Musrenbang.

7) Sistem dan kebijakan perencanaan pembangunan daerah

Berlakunya sistem desentralisasi dengan perubahan struktur (restrukturisasi) kelembagaan dan reformasi pada penyelenggaraan otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat di Kota Makassar untuk membuat kebijakan perencanaan pembangunan di daerahnya sesuai kebutuhan dan kemampuannya.

Kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang meliputi berbagai aspek dan bidang kehidupan (pendidikan, pembangunan, sosial, budaya, ekonomi, lingkungan, politik dan hukum) menjadi momentum bagi pemberdayaan partisipasi birokrasi, swasta dan masyarakat.

Sistem desentralisasi (otonomi daerah) dan kebijakan perencanaan pembangunan daerah menjadi salah satu faktor kekuatan pendukung bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral di Kota Makassar.

8) Program Kementerian

Kebijakan perencanaan pembangunan nasional secara lintas sektoral telah dituangkan oleh Pemerintah kepada sejumlah kementerian yang ada, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum,

Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kesehatan, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Pertanian, Kementerian Agama, Kementerian Perekonomian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan UKM, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kementerian Pemberdayaan Aparatur, Kementerian LH, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Perhubungan, Kementerian Infokom, Kementerian Hukum dan HAM.

Program-program Kementerian tersebut sangat relevan dengan formulasi perencanaan pembangunan Kota Makassar yang telah dirumuskan, yaitu: Peningkatan Kualitas Manusia, Pengembangan Tata Ruang & Lingkungan.

9) Eksistensi Legislator

Keberadaan legislator di lembaga legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar secara umum memiliki dua fungsi, yakni fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Namun dalam perkembangannya, juga memiliki fungsi anggaran. Para legislator tersebut memainkan peran sebagai penyambung lidah (penampung aspirasi) masyarakat terhadap eksekutif dan yudikatif.

Keberadaan keempat Komisi (A,B,C dan D) tersebut, memainkan peranan penting baik sebagai representasi dari wakil rakyat maupun sebagai mitra kerja Pemerintah Kota Makassar (Walikota dan jajaran kelembagaan/instansinya). Oleh karena itu, eksistensi sejumlah legislator yang tergabung

dalam ketujuh Fraksi dan kelima Komisi tersebut dituntut untuk memainkan peran partisipatifnya dalam melancarkan pembangunan multisektoral di Kota Makassar.

Atas dasar itu, maka eksistensi sejumlah legislator menjadi faktor kekuatan pendukung bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral melalui penyelenggaraan Musrenbang, guna menampung usulan/ aspirasi masyarakat, membuat konsensus (memberikan persetujuan dan pembahasan usulan dan formulasi rencana program dan kegiatan pembangunan) serta menetapkan – mengesahkan kebijakan pembangunan Kota Makassar.

10) Kurangnya partisipasi masyarakat

Perencanaan partisipatif memerlukan partisipasi masyarakat untuk duduk bersama dan membuat konsensus menformulasikan perencanaan pembangunan multisektoral di daerahnya berupa program, subprogram, kegiatan, target lokasi atau sasaran serta anggaran, yang tidak dapat hanya dilakukan secara sepihak oleh SKPD ataukah legislator semata.

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, dari 143 kelurahan yang ada di Kota Makassar, hanya 59 (atau 41,3%) yang tercover formulasi program dan kegiatan, sedangkan 84 (atau 58,7%) belum atau tidak tercover. Demikian halnya bahwa, dari 14 kecamatan yang ada, rata-rata hanya 8 (57,1%) kecamatan yang tercover formulasi program dan kegiatan sedangkan 6 (42,9%) yang belum/ tidak tercover. Hal ini berarti bahwa, partisipasi masyarakat di

berbagai kelurahan dan kecamatan dalam perencanaan partisipatif masih rendah.

Hasil wawancara dengan sejumlah warga masyarakat di beberapa kelurahan memberikan tanggapan yang berbeda, ada yang menyatakan sudah sering ikut Musrenbang ataupun dimintai pendapat atau ide pikiran, ada yang mengaku pernah namun jarang, namun lebih banyak yang tidak tahu menahu tentang Musrenbang. Di kalangan warga masyarakat, hanya sebagian kecil yang mengikuti Musrenbang. Minat dan motivasi mereka cenderung mengalami penurunan setelah mengetahui Musrenbang hanya menghabiskan waktu dan tenaga dan tidak memberikan manfaat yang berarti. *(Hasil wawancara tanggal 6 – 17 Desember 2015).*

Warga masyarakat di tingkat ORW/RT ataupun kelurahan, pada awalnya cenderung lebih banyak dimobilisasi untuk mengikuti pertemuan formal bersama Lurah, Camat, instansi terkait serta pengelola Musrenbang, dan warga masyarakat yang hadir termasuk tokoh-tokoh masyarakat diminta untuk mengajukan usulan sebanyak-banyaknya mengenai hal-hal yang diinginkan atau dibutuhkan bagi kepentingan ORW/RT dan kelurahannya.

Dalam perkembangannya, sebagian warga masyarakat mulai merasa kecewa dan kurang percaya karena menganggap usulan-usulannya tidak menjadi perhatian serius, menganggap hak-hak dan kepentingannya hanya dimanipulasi untuk kepentingan oknum pejabat, mereka merasa hanya dijanji-

janji dan dibohongi, sehingga semakin lama semakin tidak tertarik mengikuti Musrenbang.

Akibatnya, pihak-pihak yang hadir pada Musrenbang lebih banyak diisi oleh orang-orang yang dekat dengan pejabat, dekat dengan penyelenggara Musrenbang, ataukah mereka yang menganggap dirinya mewakili warganya seperti ketua ORW/RT. Dengan demikian, Musrenbang bukan lagi menjadi proses pemberdayaan partisipasi dan pembelajaran demokrasi bagi masyarakat melainkan berubah menjadi alat kepentingan proyek.

Atas dasar itu, maka kurangnya partisipasi masyarakat menjadi salah satu faktor kelemahan bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral melalui penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar.

11) Kurangnya partisipasi Pemerintah Kelurahan dan Kecamatan

Pemerintah Kelurahan dan Pemerintah Kecamatan pada dasarnya dua struktur pemerintahan lokal yang tak terpisahkan, dan sangat dekat serta memiliki hubungan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah Kelurahan (Lurah dan perangkatnya) dan Pemerintah Kecamatan (Camat dan perangkatnya) banyak mengetahui permasalahan dan kebutuhan masyarakat, dan karenanya sangat penting untuk bersikap dinamis, proaktif dan progresif dalam merespon dan mengidentifikasi berbagai problem yang ada di wilayah otoritasnya.

Pemerintah Kelurahan yang membawahi sejumlah ORW/RT dan Pemerintah Kecamatan yang memimpin sejumlah Pemerintah Kelurahan menjadi basis paling mendasar bagi pemberdayaan partisipasi masyarakat dalam rangka perencanaan partisipatif untuk menformulasikan perencanaan pembangunan multisektoral di wilayahnya.

Permasalahannya bahwa, dari temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, hanya 41,3% kelurahan yang tercover formulasi pogram dan kegiatan, sedangkan 58,7% belum atau tidak tercover. Demikian halnya bahwa, rata-rata 57,1% kecamatan yang tercover formulasi pogram dan kegiatan sedangkan 42,9% yang belum/ tidak tercover. Hal ini berarti bahwa, partisipasi Pemerintah Kelurahan dan Pemerintah Kecamatan dalam perencanaan partisipatif masih kurang.

Hasil wawancara dengan sejumlah Lurah memberikan tanggapan yang berbeda, ada yang menyatakan sering turun langsung (blusukan) mengunjungi warga masyarakat di beberapa ORW/RT untuk melihat langsung kondisi permasalahan dan menjaring aspirasi warganya sebagai bahan informasi yang akan diusulkan pada Musrenbang. Ada pula Lurah yang menyatakan kadang-kadang melakukan blusukan atau meminta stafnya atau para Ketua ORW/RT mendata usulan warganya, namun tidak sedikit pula Lurah yang menyatakan sibuk rapat, banyak urusan dan tidak punya banyak waktu menjaring aspirasi warganya. (***Hasil wawancara tanggal 20 – 25 Desember 2015***).

Lurah Kassi-Kassi di Kecamatan Rappocini mengungkapkan bahwa

:

Saya sering diundang mengikuti Musrenbang dan meminta para ketua ORW/RT dan pihak-pihak yang mewakili warga untuk menghadiri undangan pertemuan Musrenbang. Terkadang saya menerima keluhan langsung atau pun tidak langsung mempertanyakan realisasi dari Musrenbang, dan saya bilang “bersabar saja”. Kalau sudah banyak desakan, saya datang ke kantor PU Kota Makassar atau Bappeda untuk melakukan koordinasi dengan pejabat terkait. Namun saya juga serba salah atau dilematis karena beberapa warga menagih janji kepada saya, dan saya juga menagih janji kepada SKPD terkait. Akhirnya, kita semakin malas juga mengikuti Musrenbang, dan walaupun kita hadir hanya formalitas belaka karena takut ditegur atau dimarahi Pak Camat atau Pak Wali (Hasil wawancara 26 Desember 2015)

Sekretaris Camat Rappocini mengungkapkan bahwa :

Sebenarnya Musrenbang itu cukup bagus, karena memberikan kesempatan kepada para Lurah, Ketua ORW/RT dan warganya untuk mengajukan usulan program dan kegiatan di wilayahnya masing-masing. Cuma memang realitasnya tidak semudah yang dibayangkan, sebab tidak semua usulan itu dapat direspon dan direalisasikan. Kami di Pemerintah Kecamatan banyak membantu para Lurah, Ketua ORW/RT dan warga serta SKPD terkait untuk memfasilitasi pertemuan Musrenbang disamping juga mengajukan usulan program dan kegiatan yang diperlukan di wilayah kami. Sebenarnya, banyak usulan dicatat dan dibukukan oleh instansi terkait namun seringkali hilang atau dicoret atau tidak jelas ketika sudah dibahas di DPRD. Itu sebabnya banyak warga termasuk kami di Kantor Kecamatan yang kecewa dan tidak terlalu percaya pada hasil Musrenbang. Jadi kalau Musrenbang dilaksanakan, biasanya kami hanya mengutus staf tertentu mengahdirinya, dan Pak Camat juga hanya sekali-kali hadir kalau ada waktunya (Hasil wawancara rec 28 Desember 2015).

Realitas tersebut mengindikasikan bahwa, kurangnya partisipasi Pemerintah Kelurahan dan Pemerintah Kecamatan tidak berbeda dengan

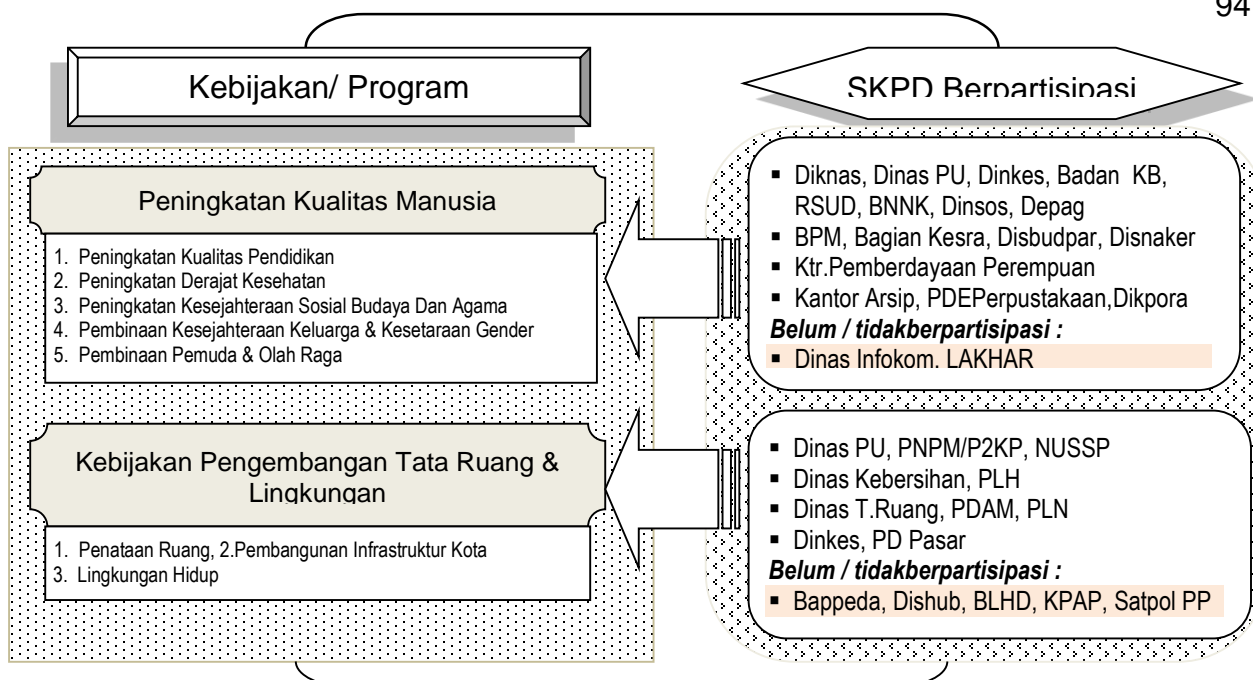
kondisi yang dialami oleh warga masyarakat, yakni semakin menurunnya kepercayaan dan harapan pada hasil-hasil Musrenbang, SKPD dan legislator di DPRD.

Atas dasar itu, maka kurangnya partisipasi Pemerintah Kelurahan dan Pemerintah Kecamatan menjadi salah satu faktor kelemahan bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral melalui penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar.

12) Kurang optimalnya partisipasi SKPD

Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) merupakan pilar dari Pemerintahan Daerah, termasuk di lingkup Pemerintah Kota Makassar. SKPD tersebut dibentuk berdasarkan PP No. 2 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Perangkat Organisasi Pemerintah Daerah dan telah mengalami reposisi dan restrukturisasi serta ditetapkan tugas dan fungsinya masing-masing. SKPD tersebut sengaja dibentuk untuk melancarkan pelaksanaan fungsi pemerintahan baik di bidang pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan.

Secara umum, di lingkup Pemerintah Kota Makassar terdapat 19 lembaga non teknis (yakni 2 Sekretariat dan 17 Dinas) dan 14 lembaga teknis daerah serta 2 lembaga pelaksanaan peraturan Perundang-Undangan, yang bilamana dihubungkan dengan dua kebijakan dan program yang telah diformulasikan melalui Musrenbang, maka dapat diilustrasikan berikut.



Gambar. 5 Skema Partisipasi SKPD Terkait Berdasarkan Program

Skema tersebut menunjukkan bahwa, program yang dirumuskan dalam Musrenbang Tahun 2015 Kota Makassar, walaupun sudah tercantum beberapa SKPD terkait yang terlibat dalam formulasi perencanaan, namun masih ada SKPD terkait yang tidak berpartisipasi mengambil bagian dalam perumusan perencanaan pembangunan sektoral pada setiap kebijakan/ program.

Permasalahan yang paling menonjol adalah pada kebijakan/ program penguatan struktur ekonomi, yang tidak tercantum secara jelas nama SKPD terkait yang terlibat dalam formulasi perencanaan kebijakan/ program tersebut, dan seharusnya banyak SKPD terkait berpartisipasi karena jumlah rumusannya cukup banyak.

Hasil wawancara dengan pihak Bappeda Kota Makassar mengungkapkan bahwa :

Sebenarnya, pada program penguatan struktur ekonomi, sangat kurang SKPD yang ikut hadir pada saat Musrenbang dilaksanakan, dan karena itu, beberapa SKPD terkait hanya mengirim atau menyerahkan usulan yang dianggap penting dan sudah ditetapkan dalam Rencana Kerja (Renja)-nya. (hasil wawancara 12 Desember 2015).

Atas dasar itu, maka kurang optimalnya partisipasi SKPD menjadi salah satu faktor kelemahan bagi perencanaan partisipatif dalam formulasi perencanaan pembangunan daerah secara lintas sektoral melalui penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar.

13) Sistem Penyelenggaraan Musrenbang yang kurang demokratis

Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa, partisipasi para Stakeholder (birokrasi/ SKPD, masyarakat/ swasta dan legislator) dalam penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar bukan hanya pada Musrenbang Kelurahan, melainkan lebih ditingkatkan pada Musrenbang Kecamatan. Pada Musrenbang Kecamatan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kelurahan, Instansi terkait, pelaku usaha atau kelompok-kelompok usaha, LSM, organisasi kemasyarakatan dan kepemudaan, LSM, tokoh masyarakat, tokoh budaya dan warga masyarakat yang ada di kecamatan yang bersangkutan turut berperanserta atau berpartisipasi

Permasalahannya bahwa, pelaksanaan Musrenbang cenderung memposisikan SKPD yang hadir bersikap pasif atau hanya menunggu keluhan atau usulan dari peserta Musrenbang. SKPD yang hadir mendengarkan dan mencatat setiap masukan dari peserta Musrenbang, namun kurang dinamis dan aktif di dalam menggali berbagai informasi dari peserta mengenai hal-hal atau

permasalahan yang paling urgen, vital dan strategis. Dinas PU misalnya, mencatat sangat banyak usulan dari peserta Musrenbang yang umumnya bersifat pembangunan fisik, sedangkan SKPD lainnya hanya mencatat beberapa usulan bahkan ada yang mencatat hanya satu usulan.

Sebaliknya, para peserta Musrenbang dari kalangan masyarakat/swasta, juga cenderung kurang cakap di dalam mengajukan usulan atas permasalahan yang dihadapi di kelurahan atau kecamatannya ataukah bidang kehidupan dan pola pencahariannya.

Kenyataan demikian mengindikasikan bahwa model sistem penyelenggaraan Musrenbang terkesan hanya memobilisasi para pihak/peserta untuk hadir memberi dan menerima usulan untuk dicatat, namun kurang representatif dan akurat/ efektif di dalam memformulasikan program dan kegiatan.

14) Kompetensi SDM

Temuan penelitian menunjukkan bahwa berbagai program dan kegiatan dengan latar belakang dan tujuan/sasaran yang dituangkan dalam dokumen hasil Musrenbang, masih banyak yang tumpang tindih/ *overlapping*, kurang jelas sumber aspirasinya, tidak jelas uraian indikator output/outcome-nya, banyak yang berulang, ada banyak program dan kegiatan yang disusun dengan daftar panjang namun sebagian besar tidak jelas konsensusnya.

Fenomena permasalahan lainnya bahwa di antara SKPD, ada yang mencatat sangat banyak program dan kegiatan dari hasil Musrenbang maupun

Forum SKPD namun ada pula yang hanya mencatat beberapa atau satu program dan kegiatan, sementara realitas empiris di lapangan menunjukkan sangat banyak persoalan yang seharusnya diadopsi dan diformulasikan.

Realitas tersebut mengindikasikan bahwa kemampuan SDM atau kompetensi para pihak yang demikian menjadi faktor kelemahan bagi partisipasi para stakeholder dalam perencanaan partisipatif untuk formulasi kebijakan perencanaan pembangunan di Kota Makassar.

15) Minimnya keswadayaan masyarakat

Kebijakan pembangunan daerah yang lebih mengedepankan proyekisme, cenderung semakin menjauhkan partisipasi masyarakat baik dalam pelaksanaan dan pengawasan terlebih dalam perencanaan pembangunan daerah.

Berbagai program dan kegiatan pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah dengan sejumlah anggaran yang sudah ditetapkan, hampir seluruhnya diproyekkan atau diserahkan pelaksanaannya kepada pihak ketiga, khususnya pihak pengusaha/pemborong. Akibatnya, masyarakat terkesan menjadi penonton di kelurahan atau kecamatannya. Misalnya, rencana pembangunan sebuah jembatan atau jalan di desa A, yang jumlah anggarannya sudah ditetapkan oleh Pemda/SKPD khususnya Dinas PU, dan rencana pelaksanaannya dilakukan melalui proses tender ataukah penunjukan langsung kepada perusahaan tertentu, sehingga warga desa secara umum tidak memiliki akses lagi untuk berpartisipasi.

Hal tersebut menimbulkan kesan bahwa walaupun penyelenggaraan Musrenbang ditetapkan sebagai wahana bagi partisipasi para pihak (birokrasi, swasta dan masyarakat), namun cenderung tidak member keleluasaan bagi masyarakat untuk mengembangkan keswadayaan dengan semangat kegotong royongan.

Nilai-nilai kegotong royongan yang eksis atau hidup di tengah masyarakat cenderung memudar atau mengalami degradasi serta sudah sangat jarang terdengar gaungnya. Sebaliknya, perilaku individualisme cenderung semakin mengemuka dalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat.

Realitas demikian menjadi salah satu faktor kelemahan bagi bagi perencanaan partisipatif untuk formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah di Kota Makassar.

Berdasarkan hasil identifikasi faktor-faktor yang berpengaruh lingkungan strategis tersebut, dapat dirumuskan beberapa strategi-strategi alternative perencanaan Partisipatif didalam menyusun Formulasi Program Perencanaan Musrenbang pembangunan lintas sektoral di Kota Makassar sebagai berikut :

1. Perda perencanaan partisipatif

Temuan hasil penelitian menunjukkan secara jelas bahwa, para stakeholder baik birokrasi/ SKPD, legislator di DPRD Kota Makassar maupun masyarakat, umumnya belum menunjukkan partisipasi yang diharapkan dalam formulasi perencanaan pembangunan walaupun Musrenbang sudah berkali-kali diselenggarakan. Hal ini mengindikasikan bahwa, konsepsi tentang perencanaan

partisipatif belum menjadi suatu nilai perilaku yang dianggap penting dan masih cenderung dipandang kurang penting.

Alasan lainnya mengenai pentingnya penetapan PERDA atau Perwali tentang perencanaan partisipatif melalui Musrenbang tersebut adalah bahwa, kebijakan Musrenbang yang ada sekarang ini dirumuskan oleh Pemerintah Pusat yang lebih banyak bersifat konseptual dan pengaturan teknis, sehingga diperlukan PERDA atau Perwali sebagai payung hukum untuk mengoptimalkan peran partisipatif para stakeholder di daerah, khususnya di Kota Makassar.

2. Perda pelebagaan Musrenbang

Sebagaimana diketahui bahwa, Musrenbang pada dasarnya adalah produk kebijakan Pemerintah Pusat, bukan produk Pemerintah Daerah, sehingga semangat otonomi dan desentralisasi yang dimiliki oleh daerah (kabupaten/ kota) dalam Musrenbang cenderung mengalami pengebirian. Hal ini tercermin dari semangat berpartisipasi para stakeholder yang cenderung semakin berkurang.

Kebijakan hukum lokal (PERDA atau Perwali) terkait pelebagaan Musrenbang diharapkan dapat mengatur berbagai hal tentang peran dan fungsi Musrenbang, peran dan fungsi masyarakat dan Pemerintah Daerah (Pemerintah kelurahan, Pemerintah Kecamatan, SKPD) serta legislator, hak-hak dan kewajiban para stakeholder. Dengan demikian, Musrenbang walaupun anggaran sebagian dari Pusat namun sudah menjadi milik Daerah.

3. Program pemberdayaan legislator

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, perhatian legislator di DPRD terhadap hasil-hasil Musrenbang masih sangat kurang, yang diindikasikan oleh rata-rata hanya 20% dari total jumlah item usulan dan formulasi perencanaan lintas sektoral yang mendapat konsensus, dan dari 20% tersebut sebagian juga ditolak atau tidak disetujui tanpa alasan yang jelas.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa, peran partisipatif legislator dalam perencanaan partisipatif berdasarkan hasil Musrenbang belum menggembirakan, masih cenderung memelihara perilaku kepentingan proyekisme, bahkan ditengarai oknum legislator cenderung menjelma menjadi raja-raja besar di daerahnya.

Kenyataan tersebut dengan jelas mengisyaratkan bahwa, di kalangan legislator masih memerlukan pemberdayaan agar mereka tidak terlena dengan sikap dan perilaku statusquo, tidak menghalalkan segala cara dalam berperilaku sewenang-wenang dan mengkomersilkan kepentingan masyarakat melalui hasil-hasil Musrenbang ataukah mempolitisasi aspirasi masyarakat ke dalam kepentingan proyek dan tawar menawar dengan birokrat di SKPD terkait.

4. Program pemberdayaan SDM aparatur birokrasi, Kecamatan, Kelurahan.

Sejumlah aparatur yang ada di instansi terkait/ SKPD pada dasarnya sudah cukup jelas tugas dan fungsinya, namun cenderung masih banyak yang kurang memahami peran dan tanggung jawabnya terutama dalam hal perencanaan partisipatif.

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, walaupun berbagai program, subprogram dan rencana kegiatan yang telah dirumuskan oleh sejumlah SKPD

terkait, namun terkesan masih banyak diantara program, subprogram dan rencana kegiatan tersebut yang diformulasikan bukan berdasarkan atau berasal hasil-hasil Musrenbang yang diatasnamakan rekapitulasi hasil Musrenbang, melainkan cenderung perumusan sepihak menurut kepentingannya.

Sementara disisi lain, hampir tidak ada kelurahan dan kecamatan di Kota Makassar yang tidak menghadapi masalah Pendidikan, pembangunan, sosial budaya, ekonomi, lingkungan, fisik maupun politik dan hukum. Hal ini mengindikasikan bahwa, kompetensi aparatur di Pemerintahan Kelurahan dan Kecamatan masih bermasalah dan belum menggembirakan.

5. Program pemberdayaan partisipasi dan organisasi, serta pengembangan keswadayaan masyarakat

Kondisi masyarakat di wilayah perkotaan terutama di Kota Makassar secara nyata masih menghadapi berbagai permasalahan multidimensional, baik kemiskinan struktural, sanitasi lingkungan yang buruk, lingkungan permukiman kumuh, perilaku hidup sehat yang kurang, angka partisipasi sekolah dengan jumlah putus sekolah yang semakin tinggi, akses usaha dan kesempatan kerja yang terbatas, skill yang rendah, tekanan ekonomi meningkat, kriminalitas, konflik dan persaingan, marginalisasi, dan lainnya.

Kondisi demikian, memerlukan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan organisasi-organisasi sosial yang ada di setiap kelurahan dan kecamatan agar mereka tidak selamanya bergantung pada bantuan pemerintah, sebab secara

nyata Pemerintah sulit diharapkan sepenuhnya untuk mengatasi masalah multidimensional yang dihadapi oleh masyarakat.

6. Program sosialisasi hasil Musrenbang

Permasalahan utama yang sering terjadi dalam setiap penyelenggaraan Musrenbang adalah tidak jelasnya hasil-hasil Musrenbang berdasarkan usulan atau aspirasi masyarakat. Semua pencatatan mengenai masukan, usulan, gagasan pemikiran dari masyarakat seringkali sudah berbeda atau berubah ketika memasuki Forum SKPD, bahkan sebagian besar hilang ketika sudah memasuki pembahasan di DPRD.

Kondisi demikian menyebabkan berbagai usulan dan aspirasi masyarakat yang pernah didengar, dicatat atau disampaikan pada forum Musrenbang kepada SKPD terkait menjadi tidak jelas, dan dengan demikian Musrenbang menjadi sia-sia dan memboroskan anggaran yang tidak sedikit jumlahnya.

Problemnya bahwa, hasil-hasil Musrenbang hampir tidak pernah disosialisasikan sebelum memasuki Forum SKPD maupun pembahasan di legislatif/ DPRD, sehingga masyarakat tidak dapat mengontrol penampungan aspirasinya di SKPD maupun di DPRD.

Atas dasar itu, maka hasil-hasil Musrenbang, dan hasil – hasil Forum SKPD maupun pembahasan di legislatif/ DPRD perlu dibuat dalam satu program sosialisasi. Sosialisasi tersebut dapat dilakukan media seperti surat kabar lokal, internet, penyebarluasan melalui selebaran di kantor-kantor kelurahan dan

kecamatan, sehingga masyarakat dapat mengetahui konsistensi hasil-hasil Musrenbang.

7. Program pelibatan masyarakat dalam pembahasan hasil Musrenbang di Forum SKPD dan DPRD

Kelemahan utama dari perencanaan partisipatif saat ini adalah tidak dilibatkannya masyarakat untuk membahas hasil Musrenbang di Forum SKPD dan pembahasan di DPRD, sehingga masyarakat tidak punya akses untuk mengetahui dan mengontrol aspirasinya. Oleh karena itu, dalam Perda perencanaan partisipatif dan Perda pelembagaan Musrenbang yang akan ditetapkan, perlu ada suatu rumusan mengenai pelibatan masyarakat dan mekanismenya dalam membahas hasil Musrenbang di Forum SKPD dan pembahasan di DPRD.

8. Program kemitraan, koordinasi dan kerjasama lintas sektoral

Kelemahan atau permasalahan mendasar yang terjadi selama ini dalam perencanaan partisipatif melalui Musrenbang adalah belum adanya program kemitraan, koordinasi dan kerjasama lintas sektoral. Akibatnya, egosektoral cenderung lebih dominan.

Formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah sulit diharapkan menjadi efektif tanpa koordinasi dan kerjasama baik secara lintas sektoral (koordinasi horizontal) maupun koordinasi antara SKPD dengan pihak swasta dan masyarakat (koordinasi *top down*), koordinasi DPRD dengan pihak swasta dan masyarakat (koordinasi *top down*), ataupun koordinasi *bottom up* antara pihak swasta dan masyarakat dengan SKPD dan DPRD.

Adanya program kemitraan, koordinasi dan kerjasama lintas sektoral tersebut, memungkinkan setiap SKPD dapat bekerjasama baik antar instansi maupun dengan masyarakat serta Komisi di DPRD untuk memetakan/ mengkluster masalah per kelurahan dan kecamatan maupun per sektoral kemudian merumuskannya pula secara bersama-sama.

Dari 14 kecamatan dan 143 kelurahan, dapat dipetakan kondisi kesamaan dan perbedaan permasalahan yang dihadapi sehingga akan terlihat dengan jelas perencanaan program dan kegiatan yang diperlukan, kemudian hasil dari pemetaan tersebut dibuat kluster, yakni pengelompokan masalah menurut karakteristiknya, pengelompokan potensi dan peluang usaha/investasi menurut kebutuhan pengembangannya, pengelompokan kelurahan/ kecamatan menurut program dan kegiatan yang diperlukan.

9. Penentuan skala prioritas setiap program

Formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah khususnya di Kota Makassar memerlukan penentuan skala prioritas atas program dan kegiatan, jumlah lokasi kegiatan (desa/kelurahan, kecamatan). Hal ini terutama dimaksudkan untuk mencegah kekacauan perencanaan dan konflik kepentingan. Selain itu, penentuan skala prioritas dapat memudahkan pemetaan dan kluster masalah dan program.

Penentuan skala prioritas bermanfaat untuk mencegah perubahan-perubahan dan inkonsistensi program dan kegiatan yang sudah diformulasikan, sehingga program dan kegiatan tetap konsisten perencanaannya.

Program dan kegiatan yang dikonsistenkan kebijakan perencanaannya melalui penentuan skala prioritas akan meningkatkan kepercayaan stakeholder (terutama swasta dan masyarakat) terhadap formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerahnya, dan jika kepercayaan itu meningkat maka motivasi swasta dan masyarakat untuk berpartisipasi juga akan meningkat.

10. Evaluasi program dan rencana kegiatan

Temuan hasil penelitian menunjukkan program yang telah dirumuskan atau diformulasikan oleh SKPD dalam penyelenggaraan Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015 memiliki beberapa kelemahan antara lain:

- a. Jumlah subprogram dan rencana kegiatan setiap program masih bersifat disparitas.
- b. Berkesenjangan rumusannya masih banyak yang *overlapping* dan item lining/ incremental.
- c. Kurang sesuai penempatan dan target lokasi atau sasarannya.
- d. Banyak yang tidak jelas konsensusnya dan partisipasi SKPD-nya.

Kelemahannya lainnya bahwa, ada program, subprogram dan rencana kegiatan yang terkesan membatasi atau kurang memberikan akses perencanaan partisipatif stakeholder terutama masyarakat karena perumusannya cenderung sepihak, tidak transparan dan akuntabel, tidak aspiratif.

Kenyataan demikian mengisyaratkan perlunya evaluasi program, subprogram dan rencana kegiatan guna mengefektifkan perencanaan partisipatif pembangunan lintas sektoral melalui Musrenbang di Kota Makassar.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Perencanaan partisipatif kurang efektif dalam penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) di Kota Makassar. Dari lima kebijakan/ program pembangunan sektoral yang telah diformulasikan perencanaannya melalui Musrenbang Kota Makassar Tahun 2014 dan 2015, mencakup 76 sub program dan 686 rencana kegiatan, hanya melibatkan masyarakat pada 59 kelurahan dan rata-rata 8 kecamatan, hanya melibatkan 18 SKPD sebagai *leading sector* dan 25 SKPD sebagai *lining sector*, serta hanya legislator hanya membuat 20% konsensus dari 686 usulan dan formulasi perencanaan.

2. Strategi perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar adalah : Perda perencanaan partisipatif, Perda pelebagaan Musrenbang, Program pemberdayaan legislator, Program pemberdayaan SDM aparatur birokrasi, Program pemberdayaan SDM kelurahan dan kecamatan, Program pemberdayaan partisipasi dan organisasi, serta pengembangan keswadayaan, Program sosialisasi hasil Musrenbang, Program evaluasi program dan rencana kegiatan, Program pembentukan kelompok penjangingan aspirasi di setiap ORW/RT/ kelurahan dan kecamatan, Program revitalisasi *Tudang Sipulung* di setiap ORW/RT, kelurahan dan kecamatan, Program pelibatan masyarakat dalam pembahasan hasil Musrenbang di DPRD, Program pelibatan masyarakat dalam penyusunan RENJA SKPD, Pembinaan kompetensi (Pendidikan dan pelatihan), Program kemitraan, koordinasi dan kerjasama lintas sektoral, Penentuan skala prioritas setiap program, Program pengawasan dan pembentukan Dewan Pengawas Formulasi (Kebijakan) Perencanaan, dan Peran DPD.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut, dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Diharapkan Pemerintah khususnya Pemerintah Kota Makassar dan DPRD untuk mengevaluasi perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan

Musrenbang dan formulasi kebijakan/ program : Peningkatan Kualitas Manusia, Pengembangan Tata Ruang & Lingkungan, Penguatan Struktur Ekonomi, Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik dan Bebas Korupsi, dan Penegakan Hukum dan HAM, terutama dengan mengoptimalkan peran partisipatif SKPD, legislator khususnya Komisi yang terkait, serta mengintensifkan kegiatan penjaringan aspirasi.

2. Diharapkan Pemerintah khususnya Pemerintah Kota Makassar dan DPRD untuk mempertimbangkan strategi perencanaan partisipatif dalam penyelenggaraan Musrenbang di Kota Makassar yaitu: membuat Perda perencanaan partisipatif, Perda pelembagaan Musrenbang, Program pemberdayaan legislator, Program pemberdayaan SDM aparatur birokrasi, Program pemberdayaan SDM kelurahan dan kecamatan, Program pemberdayaan partisipasi dan organisasi, serta pengembangan keswadayaan, Program sosialisasi hasil Musrenbang, Program evaluasi program dan rencana kegiatan, Program pembentukan kelompok penjaringan aspirasi di setiap ORW/RT/ kelurahan dan kecamatan, Program revitalisasi *Tudang Sipulung* di setiap ORW/RT, kelurahan dan kecamatan, Program pelibatan masyarakat dalam pembahasan hasil Musrenbang di DPRD, Program pelibatan masyarakat dalam penyusunan RENJA SKPD, Pembinaan kompetensi (Pendidikan dan pelatihan), Program kemitraan, koordinasi dan kerjasama lintas sektoral, Penentuan

skala prioritas setiap program, Program pengawasan dan pembentukan Dewan Pengawas Formulasi (Kebijakan) Perencanaan, dan Peran DPD.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, 1982. *Administrasi Pembangunan*, CV Hajimasagung. Jakarta
- BPS.2014. *Kota Makassar Dalam Angka Tahun 2014*, BPS Kota Makassar
- Branch, MC.1983. *Kebutuhan Rekrutmen Sumber Daya Manusia*. (<http://all-about-theory.blogspot.com/akses.24> Agustus. 2010)
- Campbell dan Fainstein. 1999. *Pengembangan Wilayah*. Crespet Press dan Yayasan Obor Indonesia.
- Chait:1998. *Komitmen Organisasi dan Sumber Daya Manusia*. (Online) (<http://komitmen-organisasional.com/2010/03/komitmen-organisasional.html>)
- Chambers,R. 1983. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang (Terjemahan)*, LP3ES, Jakarta.
- Christenson, James A. & Robinson, Jerry W. Jr., 1994, *Community Development in Perspective*, Iowa State University Press, Ames.
- Cohran, G.W, 1991. *Teknik Penarikan Sampel*.UI Jakarta
- Devid.H.Rosenbloom, Robert S.Kravchuck, 2005. *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sectors*. McGraw-Hill, New York.
- Danim,S, 1997. *Metode Penelitian untuk Ilmu-Ilmu Perilaku*. PT. Bumi Covey, Stephen R, 1997, *Principle Centered Leadership*, terjemahan Julius Sunjaya, Bina Rupa Aksara Jakarta .

- Djohermansyah, Djohan. 1997, *Fenomena Pemerintahan*, PT Yasrif Jakarta
- Dunn, William N. 1995, *Analisa Kebijakan Publik*, PT Hanindita Graha Widya Yogyakarta
- Dunn, W.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2005, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadj Mada University Press, Yogyakarta
- Hugh. Mial, Oliver Rasmbbotham, Tom Woodhouse. 2002, *Resolusi Konflik Kontemporer*, Penerbit RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Handayaniingrat ,S. 1989, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, CV Hajimasagung. Jakarta
- Lubis,SHB dan Husaini ,M 1987, *Teori Organisasi : Suatu Pendekatan Makro*, PAU Jakarta
- Maleong, 1991. *Metode Penelitian Kualitatif* .PT Grafindo Persada, Jakarta
- Wasistiono, Sadu. 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah* . CV.Fokusmedia, Bandung

DOKUMEN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang –Undang No.25 Tahun 2000 tentang PROPENAS
- UU No.23 Tahun 20 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
- PP No.8 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi Perangkat Daerah
- Sejumlah Dokumen Hasil Musrenbang Tahun 2015